



Social- og
Ældreministeriet



FINANSMINISTERIET



BØRNE- OG
UNDERVISNINGSMINISTERIET



Styrkelse af specialundervisningen på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder

- Afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe



Skolegang og uddannelse er et centralt element i barndommen, og det har en stor strategisk betydning for børns udvikling og fremtidschancer. Undersøgelser peger på, at skolegang potentielt kan være en beskyttende faktor [...].

Hvis børnene oplever at lære noget og udvikler en skoleglæde, kan skolen udgøre en vigtig beskyttelsesfaktor, fordi skolen formår at integrere dem i fællesskaber. Positiv skolegang kan betyde et vendepunkt, som kan føre til positiv udvikling på et felt af børnenes liv, hvilket delvis kan kompensere for sårbarhed eller risikofaktorer på andre felter [...].

Ud over at en god eller dårlig skolegang kan have stor betydning for anbragte børns fremtid, kan skolen også spille en væsentlig rolle i forhold til børnenes oplevelse af livskvalitet. Det er bl.a. her, de oplever ligeværdige relationer med kammerater, og her de kan opbygge selvtillid og udvikle faglige og sociale kompetencer. En god skolegang er derfor vigtig både for barnets fremtidige livschancer og for her og nu-situationen fagligt og socialt.”

Styrkelse af specialundervisningen på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder

- Afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe

Indhold

1 Indledning	7
1.1 Metode og inddragelsesproces	8
1.2 Tværministeriel arbejdsgruppe	12
1.3 Målgrupper og definitioner anvendt i rapporten	13
1.4 Opsummering af arbejdsgruppens konklusioner	17

2 Elevgruppen på de interne skoler	27
2.1 Lovgivning om målgruppen for interne skoler	27
2.2 Viden om elevgruppen på baggrund af tilsyn	31
2.3 Karakteristik af elevgruppen	36
2.3.1 Antal elever og klassetrin	36
2.3.2 Elevernes baggrund og funktionsnedsættelser	37
2.3.3 Elevernes skoleforløb	42
2.3.4 Elevernes faglighed og trivsel	45
2.3.5 Videre uddannelse	49
2.3.6 Henvisning af elevgruppen	51

3 De organisatoriske rammer	53
3.1 Lovgivning i forhold til organisatoriske rammer	53
3.1.1 Overenskomst med kommunen	55
3.1.2 Dagbehandlingstilbud med interne skoler	56
3.1.3 Anbringelsessteder med interne skoler	57
3.1.4 Tilsyn og sanktionsmuligheder	58
3.2 Tilgrænsende institutioner	62
3.2.1 Sociale tilbud og undervisning på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler	64
3.3 Organiseringen af interne skoler i praksis	68
3.3.1 Antal skoler og skolestørrelse	69
3.3.2 Mangelfulde overenskomster mellem de stedlige kommuner og de interne skoler	70
3.3.3 Organisering som offentligt eller privat tilbud	70
3.3.4 Geografiske forskelle	72
3.3.5 Indblik i den kommunale praksis	74
3.3.6 Tilknytning til og samarbejde med folkeskolen	76
3.3.7 Mangelfuldt kommunalt tilsyn med undervisningen	76

4 Undervisningens kvalitet	79
4.1 God undervisning og et godt undervisningsmiljø	80
4.1.1 Værdien i at være tættere på et alment miljø	81
4.1.2 De interne skoler har ikke fulgt udviklingen i folkeskolen	82
4.1.3 Lave faglige forventninger til eleverne på de interne skoler	83
4.1.4 For få undervisningstimer og sammenblanding af behandling og undervisning	84
4.2 Flere interne skoler overholder ikke loven	85
4.2.1 Mangler ved undervisningsoverenskomsten	87
4.2.2 Ikke tilbud om den fulde fagrække	88
4.2.3 Manglende kompetencer	90
4.2.4 Små skoler og manglende overholdelse af minimumskrav til elevtal	91
4.2.5 Uegnede undervisningslokaler og manglende faglokaler	92
4.3 Konkrete problemstillinger for eleverne	93
4.3.1 Mange og forkerte fritagelser	93
4.3.2 Problemer med prøveafholdelse	94
4.3.3 En særlig udfordring med de sikrede døgninstitutioner	95
<hr/>	
5 Datakvalitet	97
5.1 Betydningen af ringe datakvalitet	97
5.2 Udfordringer med indrapportering af data fra interne skoler	98
<hr/>	
6 Litteratur	105
<hr/>	
7 Bilag	109

Den tværministerielle arbejdsgruppe:

Afdelingschef Lotte Groth-Andersen, Børne- og Undervisningsministeriet (formand)

Vicedirektør Cathrine Lindberg Bak, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Kontorchef Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Børne- og Undervisningsministeriet

Kontorchef Liz Nymann Lausten, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet

Kontorchef Dan Holmgreen, Social- og Ældreministeriet (januar 2020 – januar 2021)

Souschef Astrid Leschly Holbøll, Social- og Ældreministeriet (februar – marts 2021)

Kontorchef Simon Gravers Jacobsen, Finansministeriet

Redaktionsgruppe i Børne- og Undervisningsministeriet:

Kontorchef Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Afdelingen for Dagtilbud og Grundskoler

Fuldmægtig Marie Andersen, Afdelingen for Dagtilbud og Grundskoler

Specialkonsulent Morten Outzen Larsen, Afdelingen for Dagtilbud og Grundskoler

Fuldmægtig Rane Forsting Hansen, Afdelingen for Dagtilbud og Grundskoler

Specialkonsulent Ulla Skall, Afdelingen for Dagtilbud og Grundskoler

1 Indledning

Folkeskolen skal tilgodese alle børns læring og trivsel. Det betyder, at alle børn har krav på at få et undervisningstilbud i folkeskolen, der kan opfylde deres undervisningsmæssige behov.

Interne skoler er undervisningstilbud på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud. De har til formål at sikre, at børn og unge, der bliver anbragt på et anbringelsessted eller henvist til et dagbehandlingstilbud, får en undervisning, der lever op til kravene i folkeskoleloven og sikrer dem kompetencer mv., der forbereder dem til videre uddannelse og arbejde. Børn og unge på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud, der har behov for specialundervisning, kan henvises til en intern skole. Undervisning på interne skoler er per definition specialundervisning, hvilket betyder, at det kun er børn og unge med specialundervisningsbehov, der kan henvises til undervisning på en intern skole. I skoleåret 2019/2020 gik cirka 3.300 elever i interne skoler.

Denne rapport viser, at eleverne på mange af de interne skoler ikke får det undervisningstilbud, de har krav på efter folkeskolelovgivningen. Undervisningen har ikke altid den nødvendige kvalitet og er for ofte præget af lave forventninger til eleverne. Dermed får eleverne ikke de bedste forudsætninger for at komme videre på en ungdomsuddannelse. Elevgruppen på interne skoler er særligt udfordret, hvorfor det er vigtigt, at denne elevgruppe modtager et undervisningstilbud af høj kvalitet. Uddannelse er den største beskyttelsesfaktor for udsatte børn og unge og giver mulighed for et liv uden udsathed¹. Det er derfor særligt alvorligt, at netop denne elevgruppe har stor risiko for at falde ud af uddannelsessystemet.

Der har løbende været kritik af det undervisningstilbud, som elever på interne skoler har modtaget. Folketingets Ombudsmand har på baggrund af en undersøgelse i skoleåret 2013/2014 blandt andet påpeget, at kvaliteten af undervisningen på nogle af de interne skoler er mangelfuld og utilstrækkelig, og at eleverne ikke modtager den undervisning, de har krav på efter folkeskoleloven. På baggrund af kritikken har Rambøll på vegne af Undervisningsministeriet i 2018 gennemført en undersøgelse af undervisningen på de interne skoler, som viser, at 69 procent af de interne skoler ikke gennemførte undervisning i den fulde fagrække i skoleåret 2016/2017. Dermed modtager mange elever på de interne skoler ikke den undervisning, de har krav på i henhold til folkeskoleloven. Desuden har Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) i forbindelse med Børne- og Undervisningsministeriets udredning af undervisningen på interne skoler gennemført et tematisk tilsyn i 2018/2019, som ligeledes bekræftede, at de interne skoler i overvejende grad ikke lever op til reglerne i folkeskoleloven og de tilhørende bekendtgørelser.

Sideløbende med arbejdet, der ligger til grund for denne rapport, gennemfører STUK endnu et tilsyn med yderligere 20 interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder som forventes at blive gennemført primo 2021.

¹ Børne- og Socialministeriet, KL & Socialstyrelsen (2018).

Ombudsmanden har i juni 2020 fulgt op på sin oprindelige kritik med udgivelsen af en temarapport, der handler om socialt anbragte mindre børn på opholdssteder eller åbne døgninstitutioner. Heri konkluderer ombudsmanden, at der fortsat er problemer med undervisningen af anbragte børn, herunder undervisningen på de interne skoler.

For at komme til bunds i problemstillingen og skabe grundlaget for nye løsninger nedsatte børne- og undervisningsministeren i januar 2020 en tværministeriel arbejdsgruppe. Gruppen har haft til opgave at komme med et beslutningsoplæg til, hvordan det sikres, at børn og unge, der i dag modtager specialundervisning i dagbehandlingstilbud eller på anbringelsessteder, får det undervisningstilbud, som de har krav på efter folkeskoleloven.

Denne rapport er afrapporteringen fra den tværministerielle arbejdsgruppe om interne skoler. Analysen har således fokus på eleverne på interne skoler, mens øvrige institutionstyper og udsatte elever generelt inddrages som sammenligningsgrundlag i rapporten. Rapporten afdækker blandt andet målgruppen og lovgrundlaget for undervisning på interne skoler på anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud og beskriver udfordringerne på området i forhold til blandt andet kvalitet og lovmedholdelighed. På denne baggrund præsenteres arbejdsgruppens anbefalinger til ændringer.

Kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde omfatter alene undervisningen i interne skoler efter folkeskoleloven. I lyset af den aktuelle sag om den nu nedlagte Havregården Lille Kost- og Dagskole, har arbejdsgruppen dog konstateret, at det er nødvendigt at belyse andre undervisningstilbud med pladser til anbringelse af børn og unge. Arbejdsgruppen foreslår, at der ses bredere på skoletilbud målrettet udsatte børn og unge i forbindelse med den politiske opfølgning på arbejdsgruppens afrapportering om interne skoler.

1.1 Metode og inddragelsesproces

Arbejdsgruppens arbejde tager udgangspunkt i en kvalitativ metode. Det primære kvalitative materiale er blevet indsamlet gennem interviews med kommuner om deres anvendelse af og erfaringer med interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder samt ved inddragelse af fagpersoner, parter og interessenter på området. Derudover baseres arbejdet også på et tematisk tilsyn med otte interne skoler, som blev foretaget af STUK i 2018. Den kvalitative tilgang suppleres desuden af kvantitative tilgængelig registerdata fra Børne- og Undervisningsministeriet samt Social- og Ældreministeriet. Data er dog præget af stor usikkerhed i forhold til både antal af institutioner, angivelse af elevtal, målgrupper mv.

Den metodiske tilgang giver en række forskellige perspektiver, vinkler og nuancer med henblik på at belyse udfordringerne for de interne skoler på anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud. Kommuneinterviews, inddragelse af interessenter og parter samt det tematiske tilsyn bidrager til at afdække synspunkter, erfaringer og oplevelser af interne skoler og elevgruppen i forhold til eksempelvis undervisningens kvalitet, henvisningspraksis mv. Inddragelse af relevante rapporter og forskning samt registerdata bidrager med mere generelle og overordnede tendenser og udsagn på eksempelvis elevernes faglige og sociale udfordringer, institutionslandskabet mv. Den metodiske tilgang i rapporten – et kvalitativt udgangspunkt suppleret med tilgængelig kvantitativ data – bidrager til, at både konkrete udfordringer på

konkrete interne skoler og mere generelle tendenser kan belyses og analyseres. På baggrund heraf fremsætter arbejdsgruppen sine anbefalinger.

Interessentinddragelse

Arbejdsgruppen har foretaget telefoninterviews med i alt 17 kommuner om deres anvendelse af og erfaringer med interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder. Kommunerne er udvalgt på baggrund af geografisk spredning, og der er i udvælgelsen desuden lagt vægt på, at både kommuner med mange elever på interne skoler og kommuner med få elever på interne skoler er repræsenteret. Interviewene er blevet gennemført med personer, der har kendskab til organiseringen af specialundervisningsområdet i kommunen som eksempelvis centerchefer, skolechefer, chefer for pædagogisk psykologisk rådgivning, teamledere og lignende. Følgende kommuner er blevet interviewet i forbindelse med arbejdet:

Boks 1: Interviewede kommuner

- Brøndby
- Holstebro
- Midtfyn
- Roskilde
- Aalborg
- Frederiksberg
- Hvidovre
- Nyborg
- Silkeborg
- Glostrup
- Ikast-Brande
- Odense
- Skanderborg
- Holbæk
- Ishøj
- Odsherred
- Sønderborg

Alle interviews med kommuner er gennemført med udgangspunkt i en skabelon, som sikrer ensretning i afdækningen af den kommunale praksis (se vedlagte bilag 2). Derudover er der også vedlagt en tematisk opsamling i bilag 3, som angiver de generelle synspunkter og bemærkninger fra kommunerne.

I inddragelsen af parter og interessenter har arbejdsgruppen foretaget i alt fem onlinemøder med grupper af parter og interessenter på området. De inddragede interessenter og parter har som opfølgning på møderne haft mulighed for at indlevere skriftlige bidrag til arbejdsgruppen. Følgende parter og interessenter er blevet inviteret til og har bidraget til arbejdet:

Boks 2: Inddragede parter og interessenter

- KL (Kommunernes Landsforening)
- Danske Regioner
- Børne- og Kulturchefforeningen
- Skolelederforeningen
- Samrådet af specialskoleledere
- DLF (Danmarks Lærerforening)
- BUPL (Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund)
- Socialpædagogerne
- Dansk Socialrådgiverforening
- FADD (Foreningen af Døgn og Dagtilbud)
- Socialchefforeningen
- Landsamrådet af PPR-chefer
- Børnerådet
- Børns Vilkår
- DH (Danske Handicaporganisationer)
- Landsforeningen Autisme
- ADHD-foreningen
- TABUKA (Landsforeningen for nuværende og tidligere anbragte)
- De Anbragtes Vilkår
- LOS (Landsorganisationen for sociale tilbud)
- Lær for Livet
- Selveje Danmark

De fem møder med interessenter og parter er opsummeret i den tematiske opsamling på møderne i bilag 4. Der er endvidere modtaget en henvendelse fra foreningen Danske Dagbehandlingstilbuds Netværk, som er inddraget i arbejdsgruppens arbejde.

Indblik i de interne skoler via STUK's tilsyn

STUK gennemførte i 2018 et tematisk tilsyn på otte interne skoler. Der var tale om otte interne skoler i private og kommunale dagsbehandlingstilbud og anbringelsessteder og med forskellige målgrupper og elevtal. Det tematiske tilsyn fokuserede blandt andet på skolestørrelser, undervisningens kvalitet og undervisningslokaler. Se vedlagte bilag 5.

Inddragelse af eksisterende viden på området

For at kvalificere den kvalitative tilgang inddrager arbejdsgruppen også relevante rapporter og forskning på området, som bidrager til både at underbygge og nuancere udsagn fra kommuner og interessenter samt observationer på de interne skoler. I arbejdsgruppens arbejde er følgende rapporter om interne skoler inddraget, da de belyser udviklingen af området. *"Kortlægning af undervisning på døgninstitutioner, opholdssteder og dagbehandlingstilbud"* fra 2012 blev gennemført af Rambøll for Børne- og Undervisningsministeriet. Kortlægningen indgik i Børne- og Undervisningsministeriets *"Afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe om anbragte børn og unges undervisning på interne skoler"* i 2012. Som opfølgning på den tværministerielle arbejdsgruppes afrapportering i 2012 blev der igangsat et Satspuljeprojekt, som blev evalueret i *"Styrkelse af kvalitet af anbragte børn og unges undervisning. Evaluering af partnerskabsprojekt"* i 2016 af VIVE.

Folketingets Ombudsmand foretog i 2013/2014 en undersøgelse af undervisningen på fem interne skoler². Undersøgelsen medførte blandt andet, at ombudsmanden rejste sager over for to kommuner og

2 Folketingets Ombudsmand (2016).

fremsendte en henvendelse til BUVM. På baggrund af henvendelsen igangsatte Børne- og Undervisningsministeriet "*Undersøgelse af interne skoler*" i 2018, som blev foretaget af Rambøll. Folketingets Ombudsmand fulgte i 2019 op på tidligere undersøgelse med "*Temarapport 2019 - socialt anbragte mindre børn*".

Som en del af følgeforskningsprogrammet for folkeskolen offentliggjorde Børne- og Undervisningsministeriet i 2020 en undersøgelse udarbejdet af Rambøll, der undersøgte undervisning i specialundervisningstilbud i folkeskolen. Derudover inddrages øvrige relevante undersøgelser, rapporter og forskning, som fremgår af litteraturlisten.

Kvantitativ data om interne skoler og elever på interne skoler

Børne- og Undervisningsministeriet har gennemført en række kvantitative analyser med henblik på at belyse elevtal og institutionslandskabet for interne skoler samt kendetegn for elever på interne skoler, herunder deres trivsel, faglige niveau og overgang til videre uddannelse mv. I den kvantitative analyse sammenlignes elevgruppen på interne skoler dels med elevgrupper i øvrige undervisningstilbud dels med øvrige udsatte elever.

Det bemærkes, at det kvantitative data om de interne skoler i indeværende rapport er behæftet med en del usikkerheder, og resultaterne skal derfor fortolkes med en vis usikkerhed. Udfordringerne omfatter manglende registrering af de interne skoler og lav svarprocent på deres elevtal, manglende indberetninger af planlagte timetal, usikkerhed om afholdelse og fritagelse fra nationale test og trivselsmålinger samt manglende indberettede karakterer og prøver.

Afrapporteringen har ligeledes været udfordret af, at det ikke er muligt på baggrund af institutionsregistret at opdele interne skoler på henholdsvis anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud. Børne- og Undervisningsministeriet har derfor selv foretaget en manuel gennemgang af alle interne skoler med henblik på at sondre mellem henholdsvis interne skoler på anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud. Institutioner, der både er anbringelsessted og dagbehandlingstilbud, er kategoriseret som interne skoler på et anbringelsessted. Den manuelle gennemgang af interne skoler er gennemført ved rundringninger til alle interne skoler samt gennemgang af oplysninger fra institutionernes hjemmesider³, herunder suppleret med grupperingen af interne skoler fra Børne- og Socialministeriet fra 2018⁴. Børne- og Undervisningsministeriets rundringning har vist, at flere institutioner er usikre på basale informationer om deres egen institution eksempelvis i forhold til institutionstype (anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud), målgruppe (alder på eleverne) og elevtal.

Det fremhæves derfor af arbejdsgruppen, at de kvantitative data om de interne skoler i indeværende rapport er behæftet med en del usikkerhed. Usikkerhederne behandles desuden i rapportens afsnit 5.

³ Blandt institutioner registreret som "Dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder" i institutionsregistret 4. september 2020.

⁴ Socialpolitisk Redegørelse (2018).

1.2 Tværministeriel arbejdsgruppe

Arbejdsgruppens arbejde tager udgangspunkt i kommissoriet for tværministeriel arbejdsgruppe om styrkelse af specialundervisning på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder (Bilag 1), og arbejdsgruppen består af repræsentanter fra Børne- og Undervisningsministeriet, Social- og Ældreministeriet samt Finansministeriet. Arbejdet ledes af Børne- og Undervisningsministeriet.

Arbejdsgruppen har til opgave at "udarbejde et beslutningsoplæg med forslag til, hvordan man på tværs af social- og undervisningsområdet kan understøtte, at børn og unge i interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder får det undervisningstilbud, de har krav på efter folkeskoleloven".

Arbejdsgruppen skal afdække mulige årsager til, at ikke alle elever på interne skoler får den undervisning, de har krav på efter folkeskoleloven. Afdækningen skal også identificere eventuelle barrierer for, at undervisningen lever op til folkeskoleloven, herunder anvendelsen af specifikke regler i folkeskoleloven, eksempelvis særligt tilrettelagt forløb i udkolingen og kravet om individuel vurdering ved fritagelse for fag m.v.

Beslutningsoplægget skal danne grundlag for en stillingtagen til forskellige modeller for, hvordan undervisningen kan organiseres og tilrettelægges for derigennem at understøtte, at målgruppen af børn og unge får et bedre grundlag for at gennemføre videre uddannelse og få et selvstændigt voksenliv. Dette betyder også, at arbejdsgruppen blandt andet skal se på fordele og ulemper ved organisering i henholdsvis kommunale og private tilbud, ligesom arbejdsgruppen skal overveje fordele og ulemper ved meget vidtgående modeller, herunder modeller der kan indebære eventuel lukning af nogle af de tilbud, der i dag er på området. Arbejdsgruppen skal konkret se på mulighederne for at lukke for private tilbud, og i givet fald, hvordan undervisningen i stedet kan organiseres. De foreslåede modeller vil skulle tage hensyn til målsætningerne i den kommende nærhedsreform ⁵.

Arbejdsgruppens arbejde har i overensstemmelse med kommissoriet taget udgangspunkt i følgende elementer:

1. Datagrundlag:

"Arbejdsgruppen skal komme med forslag til, hvordan det faste datagrundlag kan udbygges med data om elever og undervisningstilbud på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. Datagrundlaget kan blandt andet muliggøre, at undervisningstilbuddene omfattes af indikatorbaserede tilsyn, samt at dette tilsyn skærpes. Et styrket datagrundlag vil endvidere kunne understøtte kommunernes valg af sociale foranstaltninger og anvendelse af interne skoler samt segregerede specialundervisningstilbud i specialskoler og specialklasser."

Datagrundlaget behandles i afsnit 5. **Datakvalitet.**

⁵ Regeringens nærhedsreform skal blandt andet mindske bureaukrati og kontrol i den offentlige sektor, hvor detailstyring oppefra skal mindskes, hvorimod fokus rettes mod fagligheden og ledelsen ude på institutionerne.

2. Målgruppen:

"Arbejdsgruppen skal gennemføre en analyse af målgruppen for de interne skoler med udgangspunkt i foreliggende data på både social- og undervisningsområdet. Den grundigere analyse af de eksisterende data om interne skoler skal kunne indgå i grundlaget for overvejelser om mulige modeller for lovændringer, jf. punkt 4."

Målgruppen analyseres i afsnit **2. Elevgruppen på de interne skoler.**

3. Årsager:

"Arbejdsgruppen skal søge at finde mulige årsager til, at eleverne på de interne skoler ikke får det specialundervisningstilbud, som de har krav på efter folkeskoleloven. Mulige årsagsforklaringer kan fx være, at skolerne ikke har de nødvendige kompetencer/forudsætninger, eller at der er tvivl om, hvordan reglerne, herunder om fritagelse, skal fortolkes. Endelig kan det være, at skolerne finder kravene til fagrække mv. svære at opfylde for målgruppen. Arbejdsgruppen vil afdække spørgsmålet ved en række interviews med fagfolk på interne skoler samt i den kommunale skole og socialforvaltninger."

Årsagerne til, at de interne skoler ikke lever op til kravene, behandles flere steder, men primært i afsnit **4. Undervisningens kvalitet.**

4. Rammer for undervisningen i undervisningstilbud på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder:

"Arbejdsgruppen skal undersøge, om de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer for undervisningstilbud på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder i højere grad kan være med til at sikre, at alle elever får undervisning efter folkeskolelovens regler tilpasset deres behov, og som giver dem de bedste muligheder for at gennemføre videre uddannelse som grundlag for et selvstændigt voksenliv. Arbejdsgruppen inddrager lovgivning på tværs af social- og undervisningsområdet. Overvejelserne kan blandt andet omfatte oprettelse, godkendelse og tilsyn/sanktionsmuligheder over for anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud. Endvidere skal der ses på den faglige og pædagogiske ledelse og kvalifikationskrav til det undervisende personale."

De lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer undersøges i afsnit **3. De organisatoriske rammer.**

Det understreges i kommissoriet, at der i arbejdet skal tages højde for, at der er tale om en meget differentieret og udfordret målgruppe af udsatte børn og unge, og at udfordringerne kan variere mellem forskellige sociale tilbud afhængigt af blandt andet børnenes og de unges støttebehov. Mulige løsninger skal afspejle dette. Arbejdsgruppens afrapportering er struktureret efter følgende temaer:

- Elevgruppen
- De organisatoriske rammer
- Undervisningens kvalitet
- Datakvalitet

1.3 Målgrupper og definitioner anvendt i rapporten

Børn og unge, der er anbragt på et anbringelsessted (døgninstitution eller opholdssted) eller har behov for socialpædagogisk støtte og behandling i form af for eksempel dagbehandling, og som samtidig har behov for specialundervisning, kan henvises til undervisning i en intern skole på et anbringelsessted eller

i et dagbehandlingstilbud. Elever henvises således efter reglerne til interne skoler både på baggrund af en social afgørelse og et specialundervisningsbehov. Kendetegnende for eleverne på interne skoler er således, at de af forskellige årsager har behov for støtte efter serviceloven.

Boks 3: Definition af udsathed

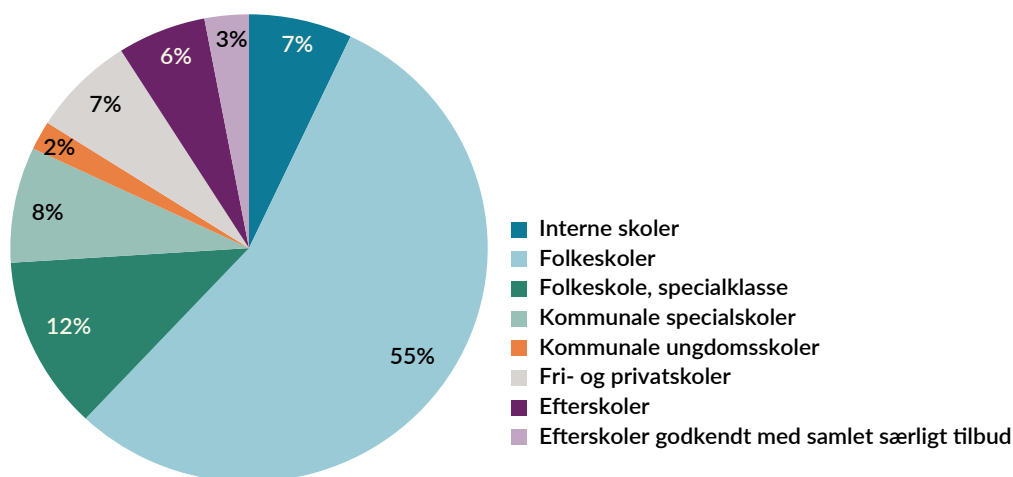
I denne rapport dækker betegnelsen "udsathed" over gruppen af børn og unge, som har modtaget en social foranstaltning. Udsatte elever omfatter således elever, der i løbet af året har modtaget en forebyggende foranstaltning (personrettet og/eller familierettet) eller er anbragt uden for hjemmet efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge.

Efter servicelovens bestemmelser kan kommunen iværksætte en række konkrete foranstaltninger, der blandt andet kan være en kontaktperson til barnet eller familien, familiebehandling, praktisk eller pædagogisk støtte i hjemmet, døgnophold eller anbringelse uden for hjemmet. Kommunen kan også træffe afgørelse om behandling af barnets eller den unges problemer, som for eksempel kan bestå i, at barnet henvises til dagbehandling i et dagbehandlingstilbud med en intern skole.

En stor del af gruppen af børn og unge, der modtager sociale foranstaltninger, modtager også specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

I figur 1 er alle udsatte elever i grundskolen opgjort på tværs af udvalgte institutionstyper. Eleverne på interne skoler udgør 7 procent af den samlede gruppe af udsatte elever på grundskoleområdet.

Figur 1. Fordeling af udsatte elever på udvalgte undervisningsinstitutioner, 2019/2020

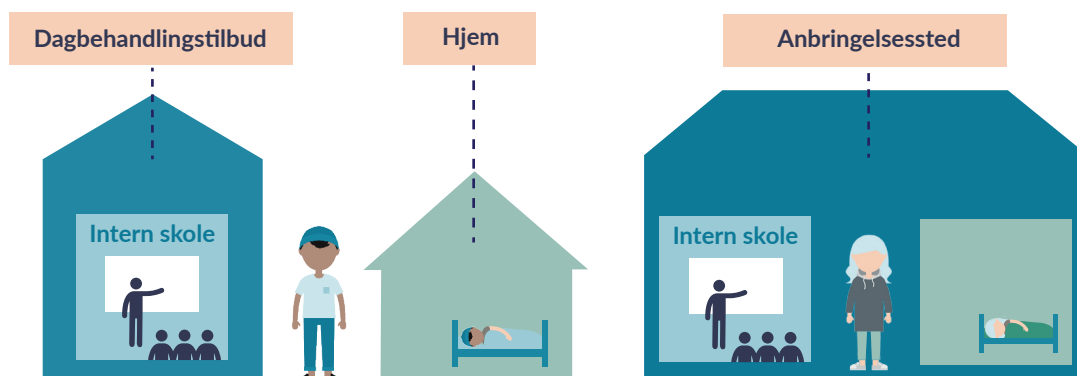


Anm: Opgjort på baggrund af 5-17-årige elever indskrevet i grundskolen (inkl. 10. klasse mv.) ultimo 3. kvartal 2019 blandt elever, der har modtaget en social foranstaltning i løbet af 2019, og indgår i befolkningsregistret ultimo 3. kvartal 2019. Alder opgjort ultimo 3. kvartal. Bemærk at opgørelsen ikke omfatter en række mindre institutionstyper af diskretionshensyn som eksempelvis erhvervsskoler. Fordelingen af elever er foretaget på baggrund af elever på ovenstående institutionstyper.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Dagbehandlingstilbud er et tilbud, hvor eleverne er om dagen og efterfølgende går hjem. Anbringelsessteder er i denne rapport døgninstitutioner og opholdssteder, hvor eleverne er anbragt og er hele døgnet. Anbringelsesstedet kan have etableret en intern skole som en del af tilbuddet, men størstedelen af alle anbragte børn på anbringelsessteder går i en folkeskole. I figur 2 illustreres forskellen mellem intern skole i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessted.

Figur 2. Illustration af dagbehandlingstilbud og anbringelsessted



Boks 4: Definition af interne skoler

Betegnelsen interne skoler dækker over specialundervisningstilbud i henholdsvis dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder.

Børn og unge, der anbringes uden for hjemmet i en døgninstitution eller i et socialpædagogisk opholdssted, eller af sociale grunde henvises til et dagbehandlingstilbud, kan henvises til specialundervisning i en intern skole på anbringelsesstedet eller i dagbehandlingstilbuddet.

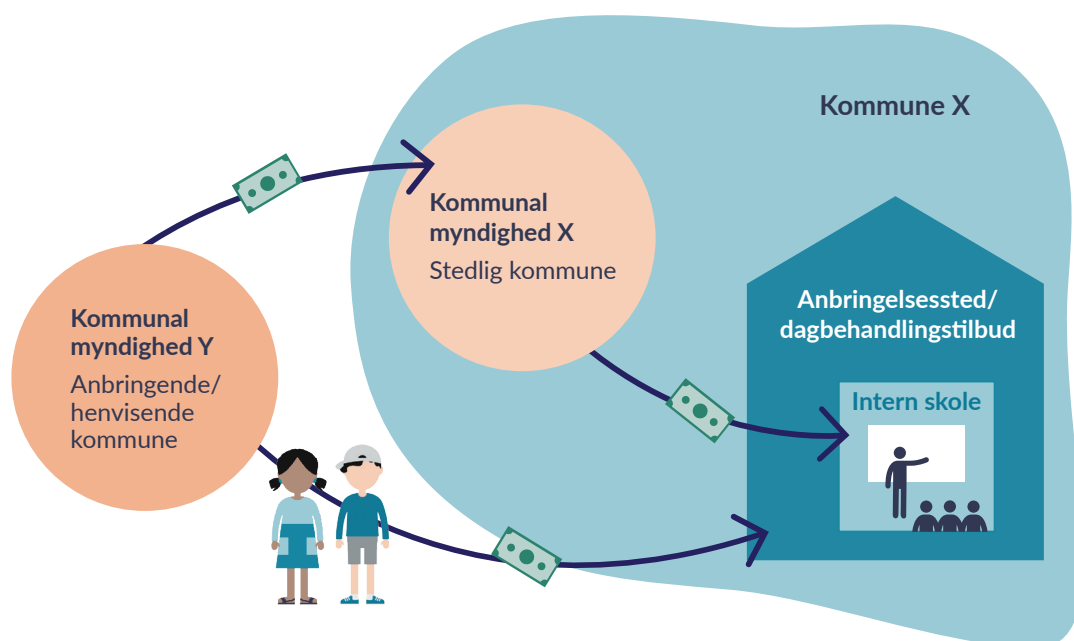
Børn og unge, der undervises i en intern skole, har ret til samme undervisning som børn og unge, der går i en folkeskole. Det vil sige, at de skal have undervisning i folkeskolens fulde fagrække og i det antal timer, der er fastsat i folkeskoleloven, og deltage i obligatoriske test og prøver med de muligheder for tilpasninger i forhold til den enkelte elev, som følger af reglerne om specialundervisning.

Børn og unge anbringes ofte i en anden kommune end barnets/den unges handlekommune (den kommune, der træffer afgørelse om foranstaltning) og kan også henvises til dagbehandlingstilbud uden for handlekommunen. Når børn og unge anbringes uden for hjemmet eller henvises til dagbehandlingstilbud i en anden kommune, har den stedlige kommune (der hvor tilbuddet er beliggende) ansvar for deres undervisning og har mulighed for at henvise barnet eller den unge til at få specialundervisning på en intern skole, hvis barnet/den unge har et specialundervisningsbehov. Børn og unge, der ikke har et specialundervisningsbehov, kan ikke henvises til undervisning i en intern skole.

En intern skole er ikke en selvstændig institution, men derimod et undervisningstilbud indrettet i sammenhæng med enten et anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud. En intern skole kan kun oprettes efter aftale med den stedlige kommune og anbringelsesstedet eller dagbehandlingstilbudet.

Anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud kan være kommunale, regionale eller privatejet (selvejende, fonde eller selskaber mv.). Oftest er de dog privatejede. Selvom institutionen er privatejet, er den interne skole lovgivningsmæssigt en del af folkeskolen, hvor kommunen har ansvar for undervisningen. Dette er i modsætning til fri- og privatskoler, som ikke er en del af folkeskolen, og hvis undervisning blot skal stå mål med folkeskolen.

Figur 3. Illustration af kommuners ansvarsfordeling i forbindelse med henvisning til interne skoler



Note: Der kan være tale om den samme kommunale myndighed således, at den anbringende/henvisende kommune også er den stedlige kommune.

Som det fremgår af figuren ovenfor, har kommunerne forskellige ansvar og roller alt efter, om det er den anbringende/henvisende kommune, hvor barnet kommer fra, eller om det er den stedlige kommune, hvor barnet er anbragt i eller henvist til. Den anbringende/henvisende kommune kan beslutte, at barnet skal anbringes på anbringelsesstedet eller henvises til dagbehandling i institutionen og har ansvar for anbringelsen og den sociale foranstaltning (for eksempel behandling af barnets eller den unges problemer), mens det er den stedlige kommune, der har ansvar for barnets undervisning og afgør, om barnet også skal gå på den interne skole på institutionen eller i folkeskolen. Det følger af ansvarsfordelingen, at den anbringende/henvisende kommune betaler for barnets anbringelse eller dagbehandling direkte til institutionen, hvorimod betalingen for den interne skole skal gå forbi den stedlige kommune.

I praksis sker det ofte, at den anbringende/henvisende kommune indgår en aftale direkte med institutionen om skolegang, hvilket er i strid med gældende regler. I tilfælde hvor kommuner vælger at benytte sig af et anbringelsessted eller et dagbehandlingstilbud i samme kommune, vil kommunen udgøre både den handlende og den stedlige kommune. Det skal dog bemærkes, at langt fra alle anbringelsessteder har en intern skole, og at størstedelen af anbragte børn og unge går i en almindelig folkeskole.

Det er væsentligt at bemærke, at uanset om den behandling, der gives i et dagbehandlingstilbud efter serviceloven, er en individuel social foranstaltning, fungerer dagbehandlingstilbud i praksis som egentlige institutioner med en socialfaglig leder og socialfaglige medarbejdere i tæt sammenhæng med den interne skole, så det fremstår som et skoletilbud, hvor der gives socialpædagogisk støtte og behandling efter serviceloven. Dagbehandlingstilbud er imidlertid ikke et socialt tilbud, der er oprettet med hjemmel i den sociale lovgivning. Det vil heller ikke i kommunal praksis være relevant at henvise til et dagbehandlingstilbud for børn i den skolepligtige alder, hvis barnet ikke også skal gå på den interne skole, da et dagbehandlingstilbud er et tilbud i dagtimerne. På den måde virker dagbehandlingstilbud i højere grad som et samlet skole- og behandlingstilbud, men dette er dog ikke præcist afgrænset i lovgivningen. I folkeskoleloven betegnes både undervisning i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder som interne skoler. Opsummerende har den stedlige kommune ansvaret for undervisningen på interne skoler, da de er en del af folkeskolens undervisning. Dette gælder uanset, om der er tale om interne skoler i private dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder eller kommunale tilbud. Dette betyder, at kommunen skal føre tilsyn med undervisningen og bringe den til ophør, hvis den ikke overholder folkeskoleloven.

1.4 Opsummering af arbejdsgruppens konklusioner

Den tværgående arbejdsgruppes hovedkonklusion er, at der er behov for at styrke kvaliteten af undervisningen af de elever, som i dag går på de interne skoler, så elevgruppen modtager den undervisning, de har krav på og af en højere kvalitet end i dag. Der er på baggrund af arbejdsgruppens kvalitative undersøgelser og kortlægning af data identificeret væsentlige udfordringer med at løfte ansvaret for undervisningen af børn og unge, der modtager specialundervisning på en intern skole på et anbringelsessted eller i et dagbehandlingstilbud.

Elevgruppen på interne skoler på anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud udgør både en meget sårbar og udsat gruppe, men også en meget sammensat gruppe. Eleverne hører til blandt de mest udfordrede i folkeskolen målt på faglighed og overgang til ungdomsuddannelserne, men samtidig rummer gruppen også elever, der ikke har behov for specialundervisning, men som primært er henvist til skolerne på baggrund af sociale, adfærdsmæssige eller lignende udfordringer.

For det første sker der ofte ikke en tilstrækkelig vurdering af elevgruppens behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, og for det andet løfter kommunerne ofte ikke i tilstrækkelig grad ansvaret for at sikre, at de får den undervisning, som de har krav på, og som kan give dem de bedste forudsætninger for videre uddannelse. Det mangelfulde kommunale ansvar betyder for det tredje, at tilsynet med de interne skoler er mangelfuldt. Det mangelfulde kommunale ansvar giver desuden væsentlige udfordringer med datakvaliteten. Ifølge nogen parter, interessenter og kommuner er der endvidere sket en udvikling, hvor folkeskolen i mindre og mindre grad formår at imødekomme behovene hos børn og unge med sociale udfordringer og behov for særlig støtte, for eksempel i form af en socialpædagogisk eller lettere behandlingsindsats i sammenhæng med deres undervisning⁶. Dette kan føre til en videre anvendelse af interne skoler på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud end nødvendigt.

⁶ Bilag 3. Tematisk opsamling på kommuneinterviews.

Boks 5: Identificerede udfordringer

Arbejdsgruppen ser følgende hovedudfordringer i forhold til den nuværende undervisning på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder:

- **En stor del af de udsatte børn og unge i interne skoler får ikke det undervisningstilbud, de har krav på** efter folkeskolelovgivningen. De lovgivningsmæssige rammer for organisering, godkendelse, drift og tilsyn med de interne skoler sikrer ikke i tilstrækkelig grad, at folkeskolelovgivningen overholdes i forhold til minimumsstørrelse af skolen, undervisningstid, fagrække, fritagelser for fag, obligatoriske test, trivselsmålinger og prøver samt et udviklende og alsidigt undervisningsmiljø. Hertil kommer, at undervisningen på de interne skoler ikke altid har den nødvendige kvalitet, og at undervisningssituationen for ofte er præget af lave forventninger til eleverne.
- Institutionslandskabet er samtidig præget af **mange små interne skoler med elever fordelt på forskellige klassetrin**. Elever på de interne skoler har dermed højere risiko for ikke i tilstrækkelig grad at få tilbudt et undervisningsmiljø, hvor de kan udvikle sig fagligt og alsidigt, og herunder socialt, og trives i skolens faglige og sociale fællesskab.
- **Nogle kommuner løfter ikke i tilstrækkelig grad deres myndighedsansvar** for undervisningen på trods af eksisterende regler om indgåelse af overenskomst mellem kommunen og tilbuddet, der fastlægger rammerne for undervisningen på de interne skoler. Det stedlige kommunale **undervisningstilsyn er i nogle kommuner mangelfuldt** og utilstrækkeligt i forhold til at sikre, at kravene til undervisningen i folkeskolelovgivningen overholdes og i forhold til at sikre et relevant undervisningsmiljø, undervisning af høj nok kvalitet samt at sikre korrekt dataindsamling.
- **Lovgrundlaget for oprettelse og drift af dagbehandlingstilbud er uklart**, og det er derfor også uklart, hvilken type tilbud der formelt set er tale om. Dagbehandlingstilbud er således hverken oprettet med hjemmel i serviceloven eller andetsteds. Dagbehandlingstilbud er ikke et begreb eller en tilbudstype i serviceloven, men bruges som en betegnelse for (ambulant) behandling til børn og unge, som for eksempel gives efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 3, i sammenhæng med skoletilbud efter folkeskoleloven. Efter folkeskoleloven kan børn og unge henvises til specialundervisning på en intern skole i et dagbehandlingstilbud, for eksempel hvis eleven af sociale grunde er henvist hertil. Det er på den baggrund i arbejdsgruppens arbejde blevet tydeligt, at der ikke er et samlet kommunalt myndighedsansvar for dagbehandlingstilbud.
- **Mange af eleverne på de interne skoler får ikke de bedste forudsætninger for at fortsætte på en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse** efter afslutning af grundskolen. Manglende udbud af den fulde fagrække og et ikke tiltrækkeligt motiverende og varieret undervisningsmiljø giver ikke eleverne de bedste muligheder for fortsat uddannelse.
- **Interne skoler er ofte præget af manglende tilknytning og samarbejde med folkeskolen**, hvilket kan betyde, at det bliver svært for børnene og de unge at vende tilbage til folkeskolen. Det manglende samarbejde betyder endvidere, at potentialer for tværgående forløb, kompetenceudvikling m.v. mellem interne skoler og folkeskoler fortabes. Børn og unge på de interne skoler oplever som konsekvens heraf ofte isolation og ensomhed, da deres undervisningstilbud ofte er små og øde beliggende og isoleret fra almenmiljøet.
- Parter og interessenter udtrykker, at **nogle kommuner ikke formår at tilbyde et tilstrækkeligt helhedsorienteret undervisningstilbud i den almene folkeskole**, der kan opfylde elevernes behov på tværs af sociale, faglige og trivselsmæssige udfordringer. Der er derfor kommuner, der anvender interne skoler på dagbehandlingstilbud, fordi de ikke oplever andre muligheder

for at tilbyde socialpædagogisk støtte eller behandling til børn og unge med for eksempel adfærdsproblemer og/eller psykiske lidelser i sammenhæng med undervisning. Børn og unge henvises derfor i nogle tilfælde til interne skoler, selvom de ikke har behov for specialundervisning, og selvom de potentielt ville kunne indgå i et undervisningstilbud i folkeskolen med den relevante sociale støtte.

- Der er store kommunale forskelle på antallet af elever i interne skoler, hvilket blandt andet hænger sammen med en **skæv geografisk fordeling af anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud med interne skoler**. Nogle kommuner har derfor mange anbragte børn/unge eller børn/unge der er henvist til dagbehandling, hvis skolegang de har ansvar for. Kommuneinterviews viser, at dette kan føre til en vilkårlig praksis i forhold til udsatte børn og unges undervisningstilbud i de interne skoler og det kommunale tilsyn med dem. Særligt for dagbehandlingstilbud er der identificeret stor geografisk forskel i anvendelsen, da hovedparten af alle dagbehandlingstilbud er placeret på Sjælland. Den geografiske skævhed indikerer, at kommunernes organisering af tilbud for denne målgruppe har betydning for i hvor høj grad, de anvender dagbehandlingstilbud.
- **Der bliver for anbragte børn og unge i nogle tilfælde ikke i tilstrækkelig grad taget stilling til et relevant skoletilbud** i forbindelse med valg af konkret anbringelsessted på grundlag af en helhedsorienteret udredning af barnets eller den unges faglige, sociale og behandlingsmæssige behov. Der mangler gennemsigtighed for de kommunale sagsbehandlere i forhold til interne skoler på anbringelsessteder. Da der mangler indberetning af resultater af nationale test og prøver samt obligatoriske trivselsmålinger, er der meget få kvalitetsparametre at vurdere den interne skole ud fra.
- Særligt den mangelfulde regulering af dagbehandlingstilbud giver **mulighed for at udtrække profit** til forskel fra al anden undervisning i grundskolen. Det kan skabe u hensigtsmæssige incitamenter i tilrettelæggelsen af undervisningstilbuddene, lige som det kan betyde, at kommunerne betaler en merpris for undervisningen, som der ikke er hjemmel til i folkeskoleloven.
- **Data om børn og unge på interne skoler er af ringe kvalitet** med manglende og usikre indberetninger om både de interne skoler og deres elever. Det begrænser mulighederne for at monitorere området og for, at de interne skoler kan indgå i Børne- og Undervisningsministeriets kvalitetstilsyn med folkeskolen. Interne skoler indgår derfor ikke i det indikatorbaserede kvalitetstilsyn i STUK, men alene i tematiske tilsyn på baggrund af konkrete sager.

Indsatsområder

Den tværministerielle arbejdsgruppe anbefaler, at både den forebyggende indsats i folkeskolen og rammerne for særlige undervisningstilbud til denne elevgruppe styrkes.

Det rette tilbud: Der er behov for klarere faglige rammer for, hvornår kommuner bør henvise børn og unge til interne skoler på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud fremfor at modtage undervisning i folkeskolens almen- og specialklasser eller specialskoler. Det bør således stå klart, hvornår henvisning til intern skole er det rette undervisningstilbud til børn og unge, der er anbragt på et anbringelsessted og/eller har behov for socialpædagogisk støtte og/eller behandling efter serviceloven. Udsatte børn og unge skal i fremtiden, i højere grad end i dag, modtage det rette undervisningstilbud på baggrund af en vurdering af deres undervisningsmæssige behov i sammenhæng med deres behov for sociale indsatser. I praksis vil dette kræve, at der igangsættes en kortlægning af hele specialundervisningsområdet og

etableres et vidensgrundlag i forhold til målgruppen og en relevant tilbudsvifte. Dette kan være første skridt i retningen mod en specialeplanlægning af specialundervisningsområdet, der sammen med den kommende specialeplanlægning på socialområdet kan være med til at sikre, at graden af både sociale behov og behov for specialundervisning matches, og der sikres en bredere og mere helhedsorienteret visitation af barnet eller den unge på tværs af social- og undervisningsområdet.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at der foretages en bred specialeplanlægning på tværs af specialundervisningsområdet, som skal sikre at elevgruppen fremadrettet får det rette tilbud *jf. anbefaling 1*. Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at den individuelle indsats og opfølgning styrkes *jf. anbefaling 3*.

Myndighedsansvar: Undervisningen af elever på de interne skoler – både på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud – er den stedlige kommunes ansvar. Der er behov for at tydeliggøre, at de interne skoler er en del af kommunens skolevæsen og kan ses på linje med forsyningsforpligtelsen på dagtilbudsområdet. Der er behov for, at de stedlige kommuner fremadrettet i højere grad påtager sig dette myndighedsansvar for eleverne på de interne skoler gennem skærpede krav til overenskomster med anbringelsesstedernes interne skoler og egentlige driftsoverenskomster med dagbehandlingstilbud. Overenskomsterne skal blandt andet danne grundlag for et styrket kommunalt tilsyn og for at iværksætte sanktioner, hvis undervisningen er mangelfuld. Der kan stilles krav om, at der kun kan indgås overenskomst med selvejende institutioner for at sikre, at midlerne kun anvendes til formålet på tilbuddene. Dette kan endvidere understøttes af præcisering af reglerne om, at den stedlige kommune afholder samtlige udgifter til undervisningen mod refusion fra de anbringende/henvisende kommuner. Dette er i tråd med regeringens ønske om, hvordan det mest hensigtsmæssigt kan sikres, at der ikke udtages profit på private daginstitutioner og sociale opholds- og anbringelsessteder, *jf. regeringens forståelsespapir*, som det allerede er tilfældet for fri- og privatskoler.

Det styrkede myndighedsansvar skal samlet sikre, at eleverne får opfyldt deres retskrav på undervisning og får mulighed for i højere grad end i dag at blive tilbudt et undervisningsmiljø af høj kvalitet.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at kommunernes myndighedssvar styrkes, blandt andet ved at kravene til overenskomsterne mellem kommunen og anbringelsessteder/dagbehandlingstilbud skærpes *jf. anbefaling 2*.

Styrket læring: Eleverne på interne skoler hører til blandt de mest udfordrede i folkeskolen og skal derfor have et undervisningstilbud af høj kvalitet, så eleverne sikres forudsætningerne for at komme på en ungdomsuddannelse og generelt klare sig godt i livet. Interne skoler skal i højere grad ligne og svare til undervisningen i folkeskolen. Den stedlige kommune skal løfte sit myndighedsansvar for at sikre en fortsat kvalitetsudvikling af undervisningen blandt andet gennem øget samarbejde med kommunens skoler. Samarbejdet skal omfatte sikring af udbud af fagrækken, brug af lærerressourcer og faglokaler samt elevernes deltagelse i idrætsdage og kommunale fritids- og kulturtilbud. Samarbejdet skal også omfatte deltagelse i kommunale kompetence- og efteruddannelsesaktiviteter for det undervisende personale. Undervisningen i interne skoler skal som udgangspunkt være målrettet udslusning til folkeskolen og et liv tættere på det omgivende samfund med mulighed for bredere social deltagelse og spejling i det almene undervisningsmiljø. Derudover er der behov for at tydeliggøre, at der kan gives sociale indsatser i tilknytning til undervisningen i folkeskolen.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at der stilles krav om samarbejde mellem de interne skoler og den stedlige kommunes folkeskole *jf. anbefaling 2*. Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at den individuelle indsats og opfølgning styrkes *jf. anbefaling 3*.

Tilsyn: Tilsynet med de interne skoler skal styrkes, da det kan bidrage til at sikre, at eleverne får den undervisning de har krav på, og at kvaliteten på de interne skoler højnes. Det skal ske ved både en styrkelse af det eksisterende kommunale undervisningstilsyn, men også ved oprettelsen af et særligt statsligt tilsyn med de interne skoler, som både vil føre tilsyn med kommunens indsats i relation til de interne skoler og med undervisningstilbuddet. Dette vil give mulighed for at kunne pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handleplan for forbedring af kvaliteten. I sammenhæng hermed er der også behov for fra statslig side at understøtte den kommunale transformation, så eleverne på de interne skoler modtager det rette tilbud og af en høj kvalitet.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at både det kommunale og det statslige tilsyn med de interne skoler styrkes *jf. anbefaling 4*.

Data: Der er behov for, at datagrundlaget for de interne skoler og elevgruppen styrkes. Et styrket datagrundlag skal sikre, at der både nationalt og lokalt er mulighed for at følge kvalitetsudviklingen i tilbuddene og føre tilsyn hermed, men samtidig også etablere et datamæssigt grundlag for beslutninger om valg af undervisningstilbud, så det sikres, at elevgruppen får det rette tilbud.

- Arbejdsgruppen anbefaler, at der etableres en tværministeriel taskforce, der skal sikre et bedre datagrundlag *jf. anbefaling 5*.

Anbefalingerne skal samlet medføre, at udsatte børn og unge får opfyldt deres retskrav på undervisning, modtager en undervisning af højere kvalitet og opnår forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse som grundlag for et selvstændigt voksenliv. Arbejdsgruppen har seks anbefalinger, som er udfoldet under figuren. Figuren illustrerer, hvordan de enkelte anbefalinger tilsammen understøtter de ovenstående fem indsatsområder.

Figur 4. Indsatsområder og anbefalinger

Det rette tilbud	Styrket læring	Myndighedsansvar	Tilsyn	Data
1 Specialeplanlægning af specialundervisningsområdet.				
	2 Styrket myndighedsansvar for dagbehandlingstilbud og interne skoler på anbringelsessteder der skal indgå i kommunens skolevæsen.			
3 Styrket individuel vurdering og opfølgning.				
		4 Styrket tilsyn og rejsehold for interne skoler.		
			5 Bedre grunddata om interne skoler.	
		6 Tiltag for tilgrænsende institutioner.		

Anbefaling 1. Specialeplanlægning af specialundervisningsområdet

I dag er interne skoler – både i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder – en del af den specialundervisning, som kan gives til udsatte børn og unge med særlige behov. Der etableres snarest muligt et grundlag for en kommende specialeplanlægning for specialundervisningsområdet, hvor fagpersoner samt centrale parter og interessenter inddrages. Specialeplanlægningen af specialundervisningsområdet bør tilrettelægges i sammenhæng med den igangsatte kortlægning og kommende specialeplanlægning af socialområdet.

Specialeplanlægningen skal sikre, at der er de rette specialiserede undervisningstilbud til målgruppen af udsatte børn og unge, som har behov for en specialiseret indsats på tværs af social- og undervisningsområdet. Specialeplanlægningen på specialundervisningsområdet kan tilpasses den model, der parallelt udvikles på socialområdet. Initiativet kan på sigt danne grundlag for en politisk drøftelse af, hvordan der i fremtiden kan sikres et udbud af de rette indsatser på tværs af kommuner og regioner for elever med behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand mv.

Udsatte børn og unge skal i fremtiden i højere grad end i dag modtage det rette undervisningstilbud på baggrund af en vurdering af deres undervisningsmæssige behov i sammenhæng med deres behov for sociale indsatser. I praksis vil dette kræve, at der igangsættes en evaluering af hele specialundervisningsområdet og etableres et vidensgrundlag i forhold til målgruppen og en relevant tilbudsvifte. Dette kan være første skridt i retningen mod en specialeplanlægning af specialundervisningsområdet, hvor graden af både sociale behov og behov for specialundervisning matches, og der sikres en bredere og mere helhedsorienteret visitation af barnet eller den unge på tværs af social- og undervisningsområdet.

Anbefaling 2. Styrket myndighedsansvar for dagbehandlingstilbud og interne skoler på anbringelsessteder, der skal indgå i kommunens skolevæsen

Kvaliteten af undervisningen styrkes gennem en styrkelse af kommunernes myndigheds- og driftsansvar og et tættere samarbejde med det lokale skolevæsen. Det styrkede myndighedsansvar skal samlet sikre, at eleverne får opfyldt deres retskrav på undervisning og får mulighed for i højere grad end i dag at blive tilbudt et mere varierende og motiverende undervisningsmiljø af høj kvalitet.

Dagbehandlingstilbud og interne skoler på anbringelsessteder skal indgå som en del af kommunens skolevæsen på linje med øvrige specialundervisningstilbud, som kommunen kan henvise elever til. Den stedlige kommune skal løfte sit myndighedsansvar for dagbehandlingstilbud gennem en driftsoverenskomst, som skal omfatte både den del af tilbuddet, der leverer indsats efter serviceloven og undervisningstilbuddet.

Der er samtidig behov for, at lovgrundlaget for den sociale indsats, som gives i dagbehandlingstilbuddene efter servicelovens bestemmelser, tydeliggøres. En klarere lovhjemmel vil dels styrke mulighederne for at følge indsatserne datamæssigt, ligesom det vil tydeliggøre grundlaget for kommunens personrettede tilsyn med det enkelte barn.

De nuværende private dagbehandlingstilbud skal overgå til at være selvejende institutioner, hvis de vil fortsætte som dagbehandlingstilbud. Dermed skal det sikres, at alle midler anvendes til institutions formål. Nye anbringelsessteder skal etableres som selvejende institutioner, for at de kan modtage elever henvist fra kommuner i specialundervisningstilbud. Dette er i tråd med regeringens ønske til, hvordan det mest hensigtsmæssigt kan sikres, at der ikke udtages profit på private daginstitutioner og sociale opholds- og anbringelsessteder, jf. regeringens forståelsespapir.

Der skal stilles krav om et formaliseret samarbejde for både dagbehandlingstilbuddene og interne skoler på anbringelsessteder med det lokale skolevæsen om undervisningen, så der udbydes den fulde fagrække, og undervisningen varetages af undervisere med de fornødne lærer kvalifikationer. Et tættere samarbejde med den stedlige kommunes skolevæsen skal endvidere omfatte det undervisende personales deltagelse i kommunale udviklings- og efteruddannelsesaktiviteter.

For enkelte institutioner (for eksempel sikrede døgninstitutioner) vil kravene til samarbejdet med folkeskolen tilpasses de særlige forhold, der gælder for disse institutioner. Der skal endvidere findes en løsning for de sikrede institutioner, så de kan tilrettelægge særlige forløb for unge i interne skoler, der er anbragt i meget korte perioder.

Anbefaling 3. Styrket individuel vurdering og opfølgning

Retssikkerhed styrkes for elever på interne skoler. Elever på interne skoler skal ud over den sociale handleplan have en handleplan i forhold til deres skolegang. Handleplanen udarbejdes af skolen og opdateres løbende. Den skal fungere som grundlag for dialog med eleven og kommunen, herunder løbende vurdering af tilbagevenden til folkeskolen. Planen skal omfatte indsatser, mål og status for elevens faglige og trivselsmæssige progression, deltagelse i undervisning i alle fag på alderssvarende niveau, nedbringelse af eventuelle fritagelser for fag, gennemførelse af test og prøver og udslusning til en folkeskole, herunder specialklasse eller specialskole.

Der skal desuden indføres krav om en tværfaglig koordinering af både en socialfaglig udredning og en pædagogisk psykologiske vurdering ved afgørelser om anbringelse uden for hjemmet og ved henvisning til dagbehandlingstilbud. Den pædagogisk psykologiske vurdering, der skal gennemføres af elevens handlekommune, skal sørge for, at der ved afgørelse om valg af anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud er et sagligt grundlag for at vurdere, om eleven skal henvises til et specialundervisningstilbud på anbringelsesstedet, et dagbehandlingstilbud eller et specialundervisningstilbud i folkeskolen. Der fastsættes krav om, at den stedlige kommune skal følge op på visitationen efter tre måneder, herunder eventuel revisitation. Den stedlige kommune skal desuden efter gældende regler mindst én gang årligt tage stilling til, om den specialpædagogiske bistand skal fortsætte eller ændres.

Der er i den forbindelse behov for at styrke en tidlig og forebyggende indsats på tværs af social- og undervisningsområdet. Det ekspliciteres i folkeskoleloven og serviceloven, at der kan ydes socialpædagogisk støtte og behandling efter servicelovens bestemmelser i tilknytning til folkeskolens undervisning, herunder i specialklasser og på specialskoler, hvis dette er til barnets bedste.

Anbefaling 4. Styrket tilsyn og understøttende rejsehold for interne skoler

Tilsynet med de interne skoler bør styrkes, da det kan bidrage til at sikre, at eleverne får den undervisning, de har krav på, og at kvaliteten på de interne skoler højnes. Det kan ske ved både en styrkelse af det eksisterende kommunale undervisningstilsyn, men også ved at STUK's kvalitetstilsyn med folkeskoler kommer til at omfatte interne skoler.

Det nuværende kommunale tilsyn med undervisningen i interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder styrkes ved en opstramning af de eksisterende krav til formål og indhold. Det betyder blandt andet krav om tydelige sanktionsmuligheder.

STUK's kvalitetstilsyn med folkeskoler udvides, så det også omfatter interne skoler. Tilsynet skal sikre, at eleverne får den undervisning, som de har krav på. Der laves en særlig indsats de første fem år. STUK's tilsyn med interne skoler på anbringelsessteder skal omfatte overenskomsten om undervisningen i den interne skole, og om de styrkede krav hertil overholdes. STUK's tilsyn med dagbehandlingstilbud skal omfatte kommunernes driftsoverenskomster med dagbehandlingstilbudene. Driftsoverenskomsterne skal omfatte hele institutionens virksomhed.

Der etableres endvidere et statsligt rejsehold, der får til opgave at understøtte en forbedring af kvaliteten af undervisningen i de interne skoler og dagbehandlingstilbud over en femårig periode. Denne understøttelse gives i form af for eksempel rådgivningsforløb, kompetenceudvikling, implementeringsstøtte med videre, herunder også understøttelse af kommunerne i forhold til indgåelse af driftsoverenskomster med dagbehandlingstilbud og styrkede undervisningsoverenskomster for anbringelsessteder med høje krav i forhold til elevgruppens samlede behov. Rejseholdet vil bestå af læringskonsulenter.

Anbefaling 5. Bedre grunddata til brug for systematisk databaseret tilsyn og specialeplanlægning

Datagrundlaget for de interne skoler og elevgruppen skal styrkes. Et styrket datagrundlag skal sikre, at der både nationalt og lokalt er mulighed for at følge kvalitetsudviklingen i tilbuddene og samtidig understøtte, at elevgruppen modtager det rette tilbud.

Der nedsættes snarest muligt en hurtigt arbejdende tværministeriel Task Force, der skal forestå arbejdet med at styrke datagrundlaget på området for interne skoler. Taskforcen skal sikre, at der tilvejebringes overblik over samtlige interne skoler samt børn og unge, der modtager undervisning på interne skoler. Taskforcen skal også komme med forslag til, hvordan kvalitet og dækningsgrad for dataindsamlinger kan øges, så det sikres, at man både lokalt og nationalt kan følge med i udsatte børn og unges skolegang, herunder deres faglige udvikling og trivsel. Derudover skal taskforcen komme med forslag til nye registerdata, som muliggør bedre monitorering af faglig udvikling på tværs af specialundervisningsområdet således, at det også kan anvendes til at sammenligne på tværs af institutionstyper for elever med særlige behov. Taskforcens arbejde skal bidrage til både det styrkede tilsyn med interne skoler kommunalt og statsligt og specialeplanlægning af specialundervisningsområdet.

Anbefaling 6. Tiltag for tilgrænsende institutioner

Arbejdsgruppens kommissorium har afgrænset afrapporteringen til at omfatte interne skoler. I lyset af denne rapport og i lyset af sagen i 2020 om kritisable forhold på den nu nedlagte friskole "Havregården Lille Kost- og Dagskole" anbefaler arbejdsgruppen dog, at der ses nærmere på øvrige skoleformer, der er tilgrænsende til interne skoler, herunder fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler med pladser godkendt til anbringelse af børn og unge. Det bør overvejes, om arbejdsgruppens anbefalinger om kommunalt myndighedsansvar også vil være relevante for disse skoler, når de i praksis anvendes af kommuner som anbringelsessteder med interne skoler, men hvor undervisningen ikke er underlagt et kommunalt myndighedsansvar.

2 Elevgruppen på de interne skoler

I dette afsnit beskrives elevgruppen på de interne skoler med udgangspunkt i lovgivningen, viden fra STUK's tematiske tilsyn med de interne skoler og foreliggende data på social- og undervisningsområdet, der kobles med parternes og interessenternes perspektiver på elevgruppen. Data om elevgruppen præsenteres på baggrund af registerdata fra social- og undervisningsområdet samt offentlig information om interne skoler, blandt andet fra skolernes egne hjemmesider.

Afsnittet viser overordnet, at elevgruppen på de interne skoler særligt omfatter børn og unge med adfærdsforstyrrelser og psykiske lidelser, og at en stor andel af børnene har haft skoleskift og lange perioder uden skolegang. Elevgruppen er overordnet præget af følgende udfordringer:

- Elevgruppen er sammensat med stor diversitet i forhold til udfordringer.
- Elevgruppen har i vidt omfang adfærdsmæssige udfordringer, psykiske lidelser og udviklingsforstyrrelser.
- En stor andel af elevgruppen har negative erfaringer med skolegang og har haft lange perioder uden skolegang.
- En stor del af elevgruppen fortsætter ikke på en ungdomsuddannelse efter afslutning af grundskolen.
- Nogle elever henvises til interne skoler uden at have behov for specialundervisning, og de modtager derfor ikke den rette undervisning.
- Der bliver for anbragte børn og unge ikke i tilstrækkelig grad foretaget en tværfaglig henvisning, hvor der bliver taget stilling til et relevant skoletilbud i forbindelse med valg af anbringelsessted.

2.1 Lovgivning om målgruppen for interne skoler

Lovgrundlaget for interne skoler omfatter både serviceloven og folkeskoleloven. Børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet eller henvist til et dagbehandlingstilbud efter serviceloven, kan henvises til en intern skole i et dagbehandlingstilbud eller på et anbringelsessted, jf. boks 6. Børn og unge kan kun henvises til en intern skole, hvis de har et behov for specialundervisning. Lovgrundlaget for specialundervisning fremgår af boks 7.

Boks 6: Lovgrundlag for henvisning til interne skoler

Anbringelse uden for hjemmet (efter serviceloven):

Kommunen kan træffe afgørelse om anbringelse uden for hjemmet efter serviceloven (§ 52, stk. 3, nr. 7 (med samtykke) eller § 58 (uden samtykke)). Anbringelsessteder kan blandt andet være opholdssteder eller døgninstitutioner, jf. servicelovens § 66, og det er et krav, at disse anbringelsessteder er godkendt af socialtilsynet jf. § 5 i lov om socialtilsyn, og de er dermed også underlagt socialtilsynets driftsorienterede tilsyn. Anbringelsessteder kan desuden være pladser på efterskoler, frie fagskoler og fri- og privatskoler, der skal være godkendt af socialtilsynet som anbringelsessted, hvis de har mere end otte pladser til anbringelse af børn og unge efter serviceloven.

Henvisning til dagbehandlingstilbud (efter serviceloven):

Dagbehandlingstilbud er ikke et begreb eller en tilbudstype, som efter gældende regler er nævnt i serviceloven, men bruges som en betegnelse for (ambulant) behandling til børn og unge i sammenhæng med deres undervisningstilbud. Kommunen kan for eksempel træffe afgørelse om familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer som en foranstaltningstype efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 3. Den konkrete behandlingsindsats kan blandt andet bestå i, at barnet eller den unge bevilges dagbehandling i et offentligt eller privat tilbud.

Henvisning til intern skole (efter folkeskoleloven):

Børn og unge kan efter folkeskoleloven henvises til specialundervisning på en intern skole på anbringelsesstedet eller i dagbehandlingstilbuddet. Henvisning til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i en intern skole forudsætter, at:

1. eleven af de sociale myndigheder af sociale grunde er henvist til et dagbehandlingstilbud eller anbragt i et anbringelsessted, og
2. det vil være mest hensigtsmæssigt at undervise eleven i kortere eller længere tid i et dagbehandlingstilbud eller et anbringelsessted, for eksempel på grund af elevens svære adfærdsvanskeligheder, jf. bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, BEK nr. 693 af 20. maj 2020.

Specialundervisning kan indrettes i dagbehandlingstilbud eller i et efter lov om social service oprettet eller godkendt anbringelsessted, jf. folkeskolelovens § 22.

En kommunalbestyrelse kan efter overenskomst med et i kommunen beliggende dagbehandlingstilbud henvise elever til specialundervisning, jf. § 20, stk. 2, i dagbehandlingstilbuddet. Tilsvarende kan en kommunalbestyrelse efter overenskomst med et i kommunen beliggende anbringelsessted for børn og unge, der er oprettet eller godkendt efter lov om social service, henvise elever til specialundervisning i anbringelsesstedet, jf. folkeskolelovens § 22, stk. 5.

Specialundervisning på en intern skole er altid midlertidig, og der skal mindst én gang om året tages stilling til, om specialundervisningen på den interne skole skal fortsætte, ændres eller ophøre.

Boks 7: Lovgrundlag for specialundervisning i folkeskolen

Børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, skal gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler eller som støtte i den almindelige klasse i mindst ni undervisningstimer ugentligt, jf. folkeskolelovens § 3, stk. 2.

Specialundervisning skal følge folkeskolelovens almindelige regler om fagrække og undervisningstid.

Regler om specialundervisning i bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand:

En elev kan fritages for fag, hvis eleven har usædvanlig store vanskeligheder i faget. Der kan ikke ske fritagelse for dansk og matematik, og eleven skal have anden undervisning i de pågældende timer, jf. bekendtgørelsens § 13, stk. 1. Undervisningen kan gives på et andet niveau end det alderssvarende klassetrin, jf. bekendtgørelsens § 10.

På 8.-10. klassetrin kan kommunalbestyrelsen fastsætte, at eleverne i en længere periode udsendes i arbejdspraktik i virksomheder. Elevernes undervisningstimetotal kan i den pågældende periode nedsættes til en tredjedel af den for det pågældende klassetrin planlagte undervisningstid for samme periode, jf. § 11, stk. 2.

Reglerne i § 5, §§ 10-14 og §§ 19-22 i bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand finder tilsvarende anvendelse for elever, der er henvist til specialpædagogisk bistand i dagbehandlingstilbud eller på anbringelsessteder, jf. § 19.

Muligheden for at henvise børn og unge til interne skoler blev indført ved en ændring af folkeskoleloven i 1998. Før 1998 hørte ansvaret for undervisningen af børn i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder under den sociale lovgivning.

Af forarbejderne til loven fremgår, at det overordnede formål med lovændringen var 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.

Om elevgruppen fremgår følgende af forarbejderne til loven fra 1998: *"Elevernes problemer kan være mangfoldige, men der er altid sociale og følelsesmæssige aspekter, der i perioder blokerer for indlæring. Det er derfor vurderet, at disse børn og unge har brug for trygge og forstående omgivelser samtidig med, at der arbejdes med deres personlige udvikling. Deres behov kræver både behandlingsmæssige og undervisningsmæssige indsatser".* Det fremgår videre af forarbejderne, at den sociale indsats i trygge og forudsigelige omgivelser øger børnenes og de unges selvværd og dermed forståelse for det sociale samspil. Denne forståelse er samtidig en vigtig forudsætning for, at børnene og/eller de unge kan indgå i sociale sammenhænge og senere begå sig i et mere traditionelt undervisningsforløb. I den forbindelse er undervisning i folkeskolens almindelige fag en væsentlig faktor, fordi undervisning og tilegnelse af viden i vores samfund er nært forbundet med selvværdsfølelse og udvikling af social kompetence⁷.

⁷ Forarbejder til lov nr. 412 af 26. juni 1998.

Afgrænsningen af målgruppen for undervisning på interne skoler i folkeskolelovgivningen er følgende:

1. Eleven er af de sociale myndigheder af sociale grunde henvist til et dagbehandlingstilbud eller anbragt i et anbringelsessted, og
2. det vil være mest hensigtsmæssigt at undervise eleven i kortere eller længere tid i et dagbehandlingstilbud eller et anbringelsessted, for eksempel på grund af elevens svære adfærdsvanskeligheder.

At undervisningen er omfattet af folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand betyder, at undervisningen skal leve op til de forpligtelser og muligheder, der gælder for specialundervisning, herunder at der kan tages individuelle hensyn og ske tilpasninger i forhold til den enkelte elev, for eksempel fritagelser for fag og undervisning på et lavere niveau end det alderssvarende. Dette uddybes i afsnit 4 om undervisningens kvalitet.

Folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand omfatter desuden foranstaltninger, der er nødvendige for elevernes deltagelse i undervisningen, eller som medvirker til at fremme en undervisning med læringsudbytte og trivsel. Der kan tilbydes undervisning og træning i funktionsmåder og arbejdsmetoder, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af elevens vanskeligheder og udfordringer. Det kan være træningsmetoder i strategier, der understøtter læseprocesser og afhjælper hukommelsesvanskeligheder eller adfærdsvanskeligheder. Der kan endvidere tilbydes særligt tilrettelagte aktiviteter i tilknytning til undervisningen. Det kan være aktiviteter til støtte for opmærksomhed og koncentration for eksempel mentale øvelser, der skaber ro og nærvær, eller aktiviteter, der styrker og stabiliserer den kropslige fysiske tilstand for eksempel udendørs bevægelse eller fysioterapi. Disse aktiviteter har alle til formål at styrke elevens læring og deltagelse i undervisningen. Dette er til forskel fra sociale indsatser efter serviceloven, som har et bredere sigte i forhold til at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor. Det skal sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Det kan for eksempel være støtte i form af socialpædagogisk støtte og/eller behandling til børn og unge for eksempel i forbindelse med adfærdsforstyrrelser eller psykiske lidelser.

Med udgangspunkt i lovgivningen har målgruppen for interne skoler således både behov for en social indsats og behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, som det vurderes bedst kan opfyldes på en intern skole i et dagbehandlingstilbud eller på et anbringelsessted.

Rammer for sociale indsatser til elever i sammenhæng med undervisning i folkeskolen

Interne skoler er henvendt til elever, der både har behov for sociale indsatser og specialundervisning. Det er dog også muligt at give sociale indsatser i regi af folkeskolen, herunder i specialundervisningen. Folkeskoleloven indeholder dog ikke bestemmelser, der fastlægger om eller i hvilket omfang elevernes behov for støtte efter den sociale lovgivning skal eller kan gives i tilknytning til undervisningen i folkeskolen. Der er efter serviceloven ikke bestemmelser, der hindrer muligheden for dette.

Boks 8: Eksempler på servicelovens bestemmelser om sociale indsatser

Formålet med servicelovens § 11 er at sikre sammenhæng mellem kommunens generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Kommunen skal efter servicelovens § 11, stk. 3, tilbyde en forebyggende indsats til barnet, den unge eller familien, når det vurderes, at en forebyggende indsats kan imødekomme barnets eller den unges behov. Det kan for eksempel være konsulentbistand, netværks- eller samtalegrupper eller andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder. Indsatsen skal således imødekomme en afgrænset problemstilling hos barnet eller familien med henblik på at forebygge, at problemer og udfordringer vokser sig større.

Efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 3, kan kommunen træffe afgørelse om familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer som foranstaltningstype. Behandling af barnets eller den unges problemer efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 3 kan foregå på flere forskellige måder og efter forskellige behandlingsmetoder. Foranstaltningen kan for eksempel bestå i, at barnet eller den unge bevilges dagbehandling i enten et offentligt eller privat tilbud. Behandling af barnets eller den unges problemer kan også involvere familien, og der kan derfor være en glidende overgang mellem familiebehandling og behandling af barnets eller den unges problemer alene. Støtten kan således efter omstændighederne gives i hjemmet eller uden for hjemmet, ligesom støtten kan ydes i sammenhæng med barnets eller den unges undervisning eller kan gives i barnets eller den unges fritid. Det afhænger af en konkret og individuel vurdering af behovet i den enkelte sag, hvordan støtten tilrettelægges.

Behandling i et dagbehandlingstilbud er således én af flere mulige måder, som kommunen kan yde dagbehandling på, når der træffes afgørelse om støtte efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 3. Det er ikke nærmere reguleret i serviceloven, hvordan dagbehandling skal tilbydes eller hvilke udførere, som kommunen kan benytte, når der ydes støtte efter denne bestemmelse. Det gælder i øvrigt generelt for støtte efter servicelovens § 52, at bestemmelsen dækker over en bred vifte af indsatser, som kan bevilges i enten et offentligt eller privat tilbud eller af andre udførere uden for tilbudsregi.

Der er ingen lovmæssige hindringer for, at kommuner efter servicelovens § 11 eller § 52 kan iværksætte sociale indsatser i sammenhæng med barnets eller den unges undervisning i folkeskolen. Men dette fremgår ikke tydeligt af lovgivningen i dag. Flere kommuner udtrykker i kommuneinterviews, at de i dag derfor er usikre på både de lovgivnings- og styringsmæssige rammer for, at børn og unge med behov for en tidlig og forebyggende indsats kan tilbydes den relevante støtte i tilknytning til deres undervisningstilbud i folkeskolen. Børne- og Undervisningsministeriet er også blevet gjort opmærksom på denne usikkerhed i tolkningen af loven i andre sammenhænge.

2.2 Viden om elevgruppen på baggrund af tilsyn

Dette afsnit bygger på oplysninger fra tilsynsmaterialet i det tematiske tilsyn på otte interne skoler gennemført i 2018/2019 og tilsynsmaterialet i det tematiske tilsyn på 20 interne skoler, som er i gang med at blive gennemført i 2020 af STUK.

Den samlede elevgruppe i de interne skoler er særdeles bred. Der er elever med behov for en intensiv specialiseret socialpædagogisk indsats og specialiserede specialpædagogiske tilgange og metoder i undervisningstilbuddet. Tilsynene viser dog også, at der er elever med langt mindre vidtgående udfordringer, men alligevel udfordringer, som det ikke har været muligt at imødekomme i folkeskolen, herunder folkeskolens specialundervisning. Kommuneinterviewene viser i øvrigt, at der er tale om elever med udfordringer, som nogle kommuner kan imødekomme inden for folkeskolens rammer, mens andre kommuner ikke råder over de nødvendige kompetencer og indsatser i folkeskolerne til at imødekomme elevernes udfordringer, for eksempel i forhold til adfærd og psykiske lidelser.

Elevgruppen i de interne skoler kan overordnet beskrives som meget sammensat. Det betyder, at der i en elevgruppe på en intern skole kan være meget forskellige individuelle udfordringer. Det er også et karakteristika ved elevgruppen, at den enkelte elev ofte har komplekse psykosociale vanskeligheder, for eksempel i form af en eller flere psykiatriske diagnoser, en familiemæssig baggrund med omsorgssvigt, længerevarende mistriivsel og vold samt en skolegang præget af fravær og mislykkethed. Det er gennemgående, at elevgruppen har komplekse og sammensatte udfordringer. Enkelte interne skoler har endvidere tilbud til elever, der udover de nævnte komplekse og sammensatte udfordringer også har helt særlige adfærdsmæssige forstyrrelser, der kræver en højt specialiseret og helhedsorienteret indsats.

Det er vanskeligt på baggrund af STUK's tilsyn at give en udtømmende beskrivelse af udfordringerne i elevgruppen på de interne skoler. Det er imidlertid muligt at fremhæve en række udfordringer observeret i tilsynene, der er gennemgående for elevgruppen:

- Adfærdsmæssige problemstillinger
- Diagnosticerede udviklingsforstyrrelser for eksempel ADHD og autisme.
- Tidligere skolegang med mistriivsel, mislykkethed, skolefravær, skolevægning og ofte med sammenbrud. Følgevirkningerne er i denne sammenhæng en opgivende holdning til skolegang, ofte med en decideret afvisende adfærd.
- Nedsatte muligheder for en alderssvarende undervisningsdeltagelse, oftest som følge af mangelfuld skolegang.
- Langvarig mistriivsel i hjemmet, herunder voldsomme oplevelser med vold, misbrugsproblemer og omsorgssvigt.
- Begyndende misbrug og/eller kriminalitet.

De følgende seks eksempler på elevprofiler i de interne skoler er formuleret med udgangspunkt i elevplaner og individuelle elevbeskrivelser fra tilsynsmaterialet i de nævnte tematiske tilsyn fra STUK.

1. eksempel: Elev (dreng) i 9. klasse, intern skole på et anbringelsessted

Tilbuddet vurderer, at drengen har behov for at være i en social ramme med få personer. Der er endvidere behov for et undervisningstilbud i sammenhæng med et botilbud og professionelt personale med en fælles pædagogisk tilgang, så den socialpædagogiske indsats harmonerer med de specialpædagogiske tilgange og metoder. Profil:

- Diagnosticeret med adfærdsforstyrrelser og tilknytningsforstyrrelser.
- Opvokset i en familie med misbrug, vold, ustabilitet og omsorgssvigt. Der har været iværksat familiebehandling. I perioder har eleven været i frivillig anbringelse uden for hjemmet.
- En skolemæssig baggrund med mislykket skolegang og efterfølgende tre skoleskift.
- På den interne skole er der store problemer med fravær. Fraværet imødegås med undervisningsaktiviteter i meget korte sekvenser.
- Modtager undervisning på et lavere niveau end det alderssvarende.

2. eksempel: Elev (pige) i 8. klasse, intern skole i et dagbehandlingstilbud

Tilbuddet vurderer, at pigen har behov for en voksenstyret og stram struktur i hverdagen, hvor det er vigtigt og nødvendigt med pauser med ro og grounding. Profil:

- Lider af et lavt selvværd, der i forbindelse med deltagelse i aktiviteter med andre kan føre til en uhensigtsmæssig hyperaktivitet, vanskeligheder med selvregulering og en dominerende og konfliktsøgende adfærd, der ofte fører til konfrontationer. Pigenes tilstand og velbefindende er meget ustabil.
- Tilbagevendende depressiv og er i medicinsk behandling herfor.
- Tilbydes undervisning på et alderssvarende niveau, og pigen har et skolefagligt niveau lidt under middel. Der er tale om en sårbar elev med normal begavelse, hvor elevens vanskeligheder fører til perioder med skolefravær.
- Behov for et tæt samarbejde med hjemmet med dialog og rådgivning.

3. eksempel: Elev (dreng) i 6. klasse, intern skole i et dagbehandlingstilbud

Tilbuddet vurderer, at drengen har behov for struktur i skoledagen med forudsigelighed og undervisere, der følger eleven meget tæt i forbindelse med undervisningsaktiviteterne. Profil:

- Har udfordringer med hensyn til arbejdshukommelse og forarbejdningshastighed samt problemer med overbegreber.
- Har tidligere gået i specialklasse.
- Har et lavt selvværd og der kan opstå situationer med voldsomme og højlydte reaktioner (råb, gråd, vrede, trusler) på initiativer, som drengen ikke havde forudset. Drengen har typisk mange konflikter i løbet af en skoledag.
- Bliver let forstyrret i skolearbejdet og kan i sekvenser have behov for afskærmning. Der er et særligt behov for pauser med afkobling, og behovet kan opstå midt i undervisningen.
- Har aldersvarende kundskaber i flere fag.
- Er tilknyttet en aflastningsordning uden for skoletiden.

4. eksempel: Elev (dreng) i 8. klasse, intern skole på et anbringelsessted

Tilbuddet vurderer, at drengen har behov for 1:1 støtte med henblik på at udvikle relationer med tillid til voksne og opbygge drengens strategier i forhold til modsætninger og konflikter. Profil:

- Er belastet i svær grad af dårlige opvækstvilkår og ADHD. Der er risiko for, at drengen udvikler et dyssocialt personlighedsmønster (psykopati).
- Kommer fra en familie, hvor der er personer med psykiske lidelser. Drengen er vokset op i et miljø med ustabilitet, vrede og aggressivitet.
- Bærer på en stor mistillid til voksne personer.
- Har tidligere gået på to specialskoler.
- Udviser en stor modstand over for skolearbejde og kravsituationer, til tider med en truende adfærd.
- Den store udfordring i den interne skole er at få skabt en hverdag, hvor drengen kommer rettidigt og deltager i undervisningen uden modstand og konflikter og har tillid til de voksne.
- Undervises på et niveau under det alderssvarende.

5. eksempel: Elev (pige) i 7. klasse, intern skole på et anbringelsessted

Tilbuddet vurderer, at pigen har behov 1:1 støtte i alle sammenhænge. Profil:

- Har haft vanskeligheder i skolegange siden skolestart med uhensigtsmæssig forstyrrende adfærd og har været udsat for mobning. Der har været flere skoleskift.
- Har diagnosen ADHD.
- Har været indlagt på grund af en tilstand som selvmordstruet og misbruger. Eleven har en uhensigtsmæssig og farlig adfærd.
- Har tidligere gået på to specialskoler.
- Udviser en stor modstand over for skolearbejde og kravsituationer, til tider med en truende adfærd.
- Vurderes kognitivt til at være i nederste del af normalområdet. Vurderingsgrundlaget er dog præget af perioder med mangelfuld skolegang og misbrug.
- Undervises i 1:1 kontakt med en underviser i forkortede undervisningslektioner og med særlig fokus på at skabe positive oplevelser.

6. eksempel: Elev (dreng) i 2. klasse, intern skole i et dagbehandlingstilbud

Tilbuddet vurderer, at drengen har behov for 1:1 undervisning og undervisning i forkortede undervisningslektioner. Drengen har behov for udvikling af konstruktive strategier i sin adfærd.

Profil:

- Diagnosticeret med en aktivitet- og opmærksomhedsforstyrrelse og adfærds- og følelsesmæssige forstyrrelser.
- Har alvorlig og gennemgribende nedsat social funktionsevne og er præget af svære opmærksomhedsmæssige vanskeligheder og svære vanskeligheder ved at regulere emotionelle tilstande. Samtidig er han præget af voldsom udadreagerende adfærd.
- I undervisningstilbuddet gøres der en indsats for at opbygge motivation og selvtillid i skolegangen ved at tilbyde undervisning med praktiske aktiviteter.
- Har tidligere gået i et heldagsskoletilbud for børn med sociale og følelsesmæssige problemer, men skolen har imidlertid vurderet, at den ikke længere kan imødekomme elevens behov.
- Befinder sig skolefagligt på et begynderniveau i dansk og matematik. Eleven er fritaget for alle andre fag.

2.3 Karakteristik af elevgruppen

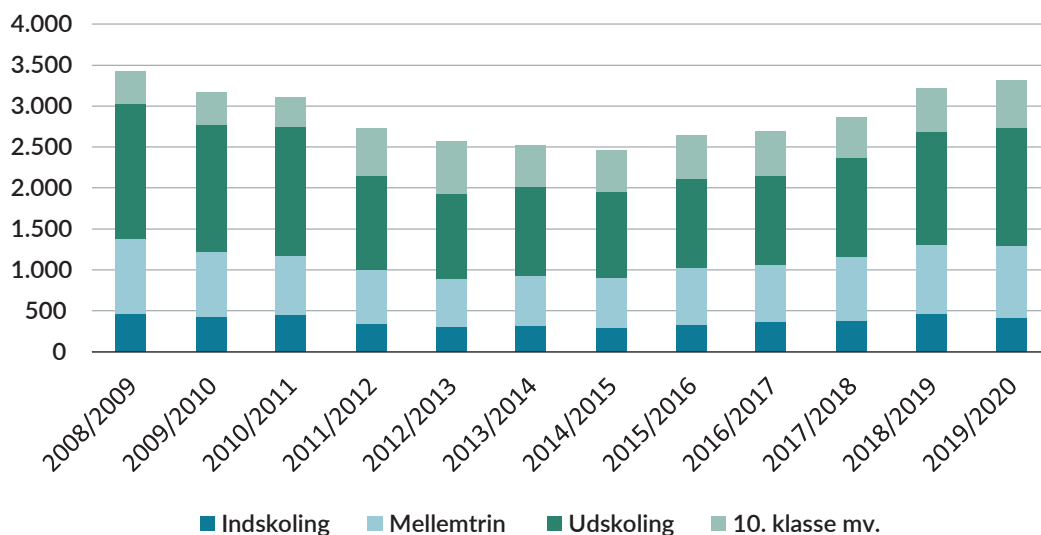
I dette afsnit præsenteres viden om elevgruppen på interne skoler med udgangspunkt i kvantitativ registerdata. Der er store datamæssige udfordringer på området, hvorfor der må tages en del forbehold i opgørelserne. Dataudfordringen er yderligere beskrevet i i afsnit 5. Den kvantitative tilgang suppleres med perspektiver fra kommuner, parter og interessenter.

Afsnittet viser blandt andet, at cirka fire ud af ti elever på de interne skoler på tværs af dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder er anbragte uden for hjemmet. Udover at elever på interne skoler modtager forebyggende foranstaltninger efter serviceloven, har cirka to ud af tre af eleverne på interne skoler funktionsnedsættelser, som primært består i adfærdsforstyrrelser, autismspektrumforstyrrelser og psykiske lidelser. Eleverne klarer sig betydeligt dårligere fagligt end eleverne i folkeskolens almenundervisning men omtrent lige så godt som eleverne i folkeskolens øvrige specialundervisning. Dog har eleverne ofte haft mange skoleskift og lange perioder uden skolegang, før de starter på en intern skole, og cirka fire ud af ti elever på interne skoler er ikke indskrevet på en ungdomsuddannelse 15 måneder efter de afslutter grundskolen. Afsnittet viser også, at kommunernes henvisningspraksis er meget forskellig, hvilket bidrager til, at elevgruppen på interne skoler er meget sammensat.

2.3.1 Antal elever og klassetrin

Antallet af elever på interne skoler på tværs af anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud er opgjort i figur 5.

Figur 5. Udvikling i antal elever på interne skoler 2008/2009-2019/2020



Anm.: Elever ultimo 3. kvartal.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets datavarehus.

Antallet af elever på de interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder er i løbet af de sidste ti år først faldet og siden steget. Som figur 5 viser, omfattede elevgruppen i skoleåret 2019/2020 cirka 3.300 elever i 0.-10. klasse. Børne- og Undervisningsministeriet har i september 2020 foretaget en rundringning til alle institutioner i institutionsregisteret med interne skoler for at adskille interne skoler på henholdsvis anbringelsessteder (inklusive dagbehandlingstilbud på anbringelsessteder) og dagbehand-

lingstilbud. Cirka 30 procent af eleverne går på intern skole på et anbringelsessted, mens de resterende cirka 70 procent af eleverne går på en intern skole i et dagbehandlingstilbud. Det bemærkes, at elever på dagbehandlingstilbud også kan være anbragt uden for hjemmet, herunder for eksempel i plejefamilie eller et anbringelsessted. Elevtallene på de interne skoler er dog behæftet med usikkerhed, da en del af skolerne ikke har indberettet elevtal.

Størstedelen af eleverne på interne skoler er indskrevet i udskoling eller i 10. klasse. Elever på 7.-10. klassetrin udgør 61 procent af skolernes samlede elevpopulation. Der er dog også en gruppe af elever, der bliver indskrevet på en intern skole i indskoling. 13 procent af eleverne på interne skoler går i indskoling, og 26 procent er indskrevet på mellemtrinnet.

Flere interessenter fremhæver, at børn og unge ofte henvises til dagbehandlingstilbud meget sent i deres skoleforløb, hvor deres problemer har vokset sig større over en længere periode. Der peges på, at dette formentlig skyldes utilstrækkelige ressourcer på almenområdet til at give den fornødne støtte på tværs af social- og undervisningsområdet i almenundervisningen. Der peges desuden i denne forbindelse på nødvendigheden af langt tidligere opsporing af indlærings- og adfærdsvanskeligheder. Alderssammensætningen på interne skoler kan endvidere have en sammenhæng med, at børn og unge oftere er teenagere, når de anbringes uden for hjemmet.

Oplysninger om fordelingen på klassetrin må dog tolkes med varsomhed. Tilgængelig registerdata viser, at den samme elev i nogle tilfælde indberettes på det samme klassetrin flere år i træk. Forklaringen på dette kan være, at skolernes ofte relativt små størrelser og elevernes ofte store faglige efterslæb gør, at en traditionel klassetrinsprogression ikke altid er en meningsfuld måde for skolerne at organisere sig på. Der er dog et krav om, at elever skal indplaceres på det alderstrin, der svarer til deres alder, selvom de eventuelt modtager undervisning på et lavere niveau, end hvad der svarer til dette klassetrin. En undersøgelse fra Rambøll i 2018 viser, at 92 procent af lederne på interne skoler angiver, at en eller flere elever gives undervisning på et lavere klassetrin, end deres skolealder svarer til. Lederne vurderer videre, at det gennemsnitligt gælder for 63 procent 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 til⁸.

2.3.2 Elevernes baggrund og funktionsnedsættelser

Møder med parter og interessenter har vist, at elevgruppen på interne skoler omfatter børn og unge, der har været udsat for omsorgssvigt som for eksempel misrøgt og seksuelle krænkelser, børn og unge der selv er seksuelle krænkere, samt børn og unge uden fast døgnrytme, med minimal personlig hygiejne eller selvskadende adfærd. En interessant peger blandt andet på, at de store psykiske og følelsesmæssige udfordringer blandt elevgruppen kan komme til udtryk i en problematisk adfærd i form af for eksempel isolation på sit værelse, udadreagerende adfærd og selvskade, der betyder, at elevgruppen i kortere eller længere tid har behov for en behandlingsmæssig indsats, der kan omfatte en både socialfaglig-, sundhedsmæssig- og pædagogisk indsats. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor stor en andel af elevgruppen disse meget svære tilfælde udgør af gruppen med adfærdsforstyrrelser.

⁸ Rambøll (2018).

På baggrund af tilgængelig registerdata fra Børne- og Undervisningsministeriets elevregister har arbejdsgruppen foretaget en komparativ karakteristik af elever på de interne skoler over for de øvrige elever i kommunale grundskoler – både almene klasser, specialklasser, specialklasser på specialskoler og elever på ungdomsskoler.

Elevernes baggrund

I tabellen herunder er elevernes baggrund sammenlignet på tværs af kommunale skoletilbud.

Table 1. Elevgruppen på interne skoler sammenlignet med øvrige elever i kommunalt regi, 2019/2020

	Interne skoler, anbringelsessteder	Interne skoler, dagbehandlingstilbud	Folkeskoler, specialklasser	Folkeskoler, specialskoler	Kommunale ungdomsskoler	Folkeskoler, almen klasser mv.
Andel af alle elever i kommunale grundskoler	0,2%	0,4%	3,1%	1,8%	0,6%	93,9%
Køn:						
Drenge	71%	73%	75%	74%	58%	51%
Piger	29%	27%	25%	26%	42%	49%
Herkomst:						
Dansk oprindelse	87%	89%	86%	85%	73%	86%
Indvandrere	4%	3%	4%	5%	16%	5%
Efterkommere	9%	8%	10%	10%	11%	8%
Sociale foranstaltninger						
Anbringelse uden for hjemmet	73%	23%	8%	11%	7%	1%
Personrettede forebyggende foranstaltninger	29%	54%	11%	13%	18%	1%
Familierettede forebyggende foranstaltninger	58%	60%	22%	22%	23%	4%
Forældres højeste fuldførte uddannelse:						
Grundskole mv.	33%	22%	19%	16%	23%	8%
Gymnasial uddannelse mv.	3%	4%	3%	3%	5%	3%
Erhvervsuddannelse	42%	39%	43%	37%	42%	31%
Videregående uddannelse mv.	22%	35%	35%	43%	31%	59%
Kontakt med politiet						
Mistænkt som mindreårig	16%	7%	2%	1%	8%	0%
Dømt for straffelovsovertrædelse	10%	2%	0%	0%	4%	0%

Anm.: Opgjort på baggrund af 5-17-årige elever indskrevet i grundskolen (inkl. 10. klasse mv.) ultimo 3. kvartal 2019 blandt elever, der indgår i befolkningsregistret ultimo 3. kvartal 2019. Alder opgjort ultimo 3. kvartal. Kategoriseringen af de interne skoler som henholdsvis intern skole på anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud er foretaget af Børne- og Undervisningsministeriet. Dagbehandlingstilbud på anbringelsessteder er kategoriseret sammen med interne skoler på anbringelsessteder. Sociale indsatser er opgjort på baggrund af sociale indsatser i løbet af 2019. Ungepålæg (§57b) og Forældreoplæg (§57a) er underrapporterede. § 11 er ikke indberetningspligtig, det vides ikke om den er fyldestgørende. Der kan være usikkerhed omkring data for sociale foranstaltninger i København, Odense og Aarhus. Kontakt til politiet omfatter elever, der er sigtet for straffelovsovertrædelser som mindreårige eller er dømt for straffelovsovertrædelser. 'Mistænkt som mindreårig' omfatter sigtelser for straffelovsovertrædelser, hvor politiet har mistænkt kriminalitet, mens de var under den kriminelle lavalder. Det bemærkes, at der generelt er lidt flere drenge end piger i grundskolen, samt at der er flere piger end drenge på efterskoler og fri- og privatskoler som ikke indgår i tabellen, hvorfor der er flere drenge end piger i tabellen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger pba. Danmarks Statistik.

Af tabel 1 fremgår det, at eleverne på interne skoler udgør 0,6 procent af alle elever i folkeskolen og øvrige elever i kommunalt regi. Ud over elever indskrevet i det kommunale skolevæsen, som indgår i ovenstående tabel, er der også en gruppe elever på fri- og privatskoler mv. Ser man på den samlede gruppe af udsatte børn og unge, er det omkring 7 procent, der er indskrevet på en intern skole⁹.

Af tabel 1 ses desuden, at eleverne på interne skoler adskiller sig væsentligt fra eleverne i de øvrige skoletilbud med hensyn til sociale foranstaltninger. Henholdsvis 94 procent af eleverne på interne skoler på anbringelsessteder og 90 procent af eleverne på interne skoler på dagbehandlingstilbud modtager sociale foranstaltninger. Henholdsvis 58 procent og 60 procent af eleverne i interne skoler modtager familierettede forebyggende foranstaltninger, mens det gælder for 22 procent af eleverne i specialklasser og specialskoler. Andelen af elever i almenundervisningen, der modtager personrettede og familierettede forebyggende foranstaltninger udgør samlet 5 procent

Det er ikke overraskende, at så stor en andel af eleverne på interne skoler modtager sociale foranstaltninger, da det efter folkeskoleloven er en betingelse for henvisning af et barn eller en ung til undervisning på en intern skole, at der er truffet afgørelse om en foranstaltning efter servicelovens bestemmelser enten i form af en anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet eller om støtte i form af for eksempel behandling af barnets eller den unges problemer. Årsagen til, at tallet her ikke er 100 procent, er formentligt, at ikke alle sociale foranstaltninger indberettes og/eller at der er fejlregistreringer i data om elevernes uddannelsestilknytning. Derudover kan det skyldes, at nogle kommuner anvender dagbehandlingstilbud som en form for private specialskoler og henviser elever, uden at der er truffet en social afgørelse, og således henviser til interne skoler alene på baggrund af et behov for specialundervisning, hvilket er i modstrid med betingelserne i lovgivningen.

73 procent af eleverne på interne skoler på anbringelsessteder og 23 procent af eleverne på interne skoler på dagbehandlingstilbud er anbragte uden for hjemmet. Begrundelsen for, at ikke 100 procent af eleverne på interne skoler på anbringelsessteder er anbragte er, at en del anbringelsessteder også driver dagsbehandlingstilbud, og at elever, der er henvist til dagbehandlingstilbud, kan henvises til en intern skole på et anbringelsessted.

I tabel 1 er forældrenes højeste fuldførte uddannelse sammenlignet på tværs af elevgrupperne. Heraf fremgår det, at alle grupper har en blandet forældregruppe med hensyn til uddannelse, men at særligt eleverne i specialundervisningstilbud har en svagere socioøkonomisk baggrund, når der ses på forældrenes uddannelsesbaggrund. Det bemærkes desuden, at der for gruppen på interne skoler er væsentlige forskelle mellem forældrene til elever på interne skoler på anbringelsessteder og på dagbehandlingstilbud, hvor sidstnævnte gruppe har et højere uddannelsesniveau.

En særlig målgruppe for de interne skoler er børn og unge, der er kriminalitetstruede eller har begået kriminalitet, og som for eksempel er anbragt i sikrede døgninstitutioner. Andelen af elever på interne skoler på anbringelsessteder, der har været i kontakt med politiet udgør 22 procent, mens den for elever i specialundervisningstilbud udgør 2 procent og for elever i almenundervisningen udgør 1 procent, jf. tabel 1.

⁹ Udsatte elever omfatter elever, der i løbet af året har fået en forebyggende indsats (personrettede og familierettede) eller en anbringelse uden for hjemmet efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge.

Elevernes funktionsnedsættelser

En stor andel af eleverne på både interne skoler og i øvrige specialundervisningstilbud har funktionsnedsættelser. Elevernes funktionsnedsættelser er sammenlignet på tværs af kommunale skoletilbud i nedenstående tabel.

Tabel 2. Funktionsnedsættelser hos elever på interne skoler sammenlignet med elever i øvrige skoletilbud i kommunalt regi 2018/2019

	Interne skoler, anbringelsessteder	Interne skoler, dagbehandlingstilbud	Folkeskoler, specialklasser	Folkeskoler, specialskoler	Kommunale ungdomsskoler	Folkeskoler, almen klasser mv.
Funktionsnedsættelser (i alt)	65%	67%	61%	78%	33%	6%
Funktionsnedsættelse knyttet til bevægeapparatet	8%	6%	10%	19%	4%	2%
Sensorisk funktionsnedsættelse	2%	2%	4%	8%	2%	1%
Adfærdsforstyrrelser	43%	43%	29%	28%	15%	2%
Indlærings-, ord-, tal- og talevanskeligheder	7%	8%	10%	11%	4%	1%
Udviklingsforstyrrelser	11%	6%	10%	25%	2%	0%
Autismespektrumforstyrrelser	21%	34%	25%	43%	8%	1%
Psykiske lidelser	24%	24%	9%	9%	15%	1%

Anm.: Opgjort på baggrund af 5-17-årige elever indskrevet i grundskolen (inkl. 10. klasse mv.) ultimo 3. kvartal 2018 blandt elever, der indgår i befolkningsregistret ultimo 3. kvartal 2018. Alder opgjort ultimo 3. kvartal. Kategoriseringen af de interne skoler som henholdsvis intern skole på anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud er foretaget af Børne- og Undervisningsministeriet. Dagbehandlingstilbud på anbringelsessteder er kategoriseret sammen med interne skoler på anbringelsessteder. Funktionsnedsættelser omfatter udvalgte funktionsnedsættelser og er opgjort på baggrund af diagnoser stillet ved somatiske og psykiatriske hospitaler frem til og med 2018. Opgørelsen er baseret på alle aktions- og bidiagnoser og bygger på VIVE's gruppering af funktionsnedsættelser fra rapporten "Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser (2020)". Der er ikke tale om en udtømmende liste over diagnoser relateret til funktionsnedsættelser. Til forskel fra VIVE's opgørelser omfatter denne analyse ikke ordblindhed.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger pba. Danmarks Statistik.

De opgjorte funktionsnedsættelser i tabellen omfatter udvalgte funktionsnedsættelser og er opgjort på baggrund af diagnoser stillet ved somatiske og psykiatriske hospitaler til og med 2018. Opgørelsen er baseret på alle aktions- og bidiagnoser og bygger på en gruppering foretaget af VIVE i forbindelse med undersøgelse af uddannelsesresultater- og mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser i 2020 VIVE (2020b).

Cirka 66 procent af eleverne på de interne skoler (henholdsvis 65 procent på anbringelsessteder og 67 procent på dagbehandlingstilbud) og cirka 67 procent af eleverne i øvrige specialundervisningstilbud har en funktionsnedsættelse (henholdsvis 61 procent i specialklasser og 78 procent i specialskoler). En større andel af eleverne på interne skoler har funktionsnedsættelse som følge af adfærdsforstyrrelser og psykiske lidelser end i de øvrige specialundervisningstilbud. Omvendt har en lavere andel elever på interne skoler funktionsnedsættelser knyttet til bevægeapparatet eller i form af sensorisk funktionsnedsættelse end i de øvrige specialundervisningstilbud. Det bemærkes i den forbindelse, at funktionsnedsættelser ikke nødvendigvis medfører konkrete deltagelsesbegrænsninger i skole- og uddannelsessystemet. Funktionsnedsættelserne er opgjort på baggrund af kontakt til sygehusvæsenet og omfatter derfor ikke diagnoser stillet i almen praksis eller ved privatpraktiserende psykiatere. Analysen omfatter derfor typisk de mest tungtvejende tilfælde, hvor børn og unge kommer i kontakt med sygehusvæsenet.

43 procent af eleverne på interne skoler har adfærdsforstyrrelser mod cirka 29 procent af øvrige elever i specialundervisningstilbud, 15 procent af eleverne på kommunale ungdomsskoler og 2 procent af eleverne i almenundervisningen. Diagnosen "adfærdsforstyrrelser" spænder fra oppositionelle problemer i familien til omfattende forstyrrelser i sociale funktioner, der inddrager alle de sociale sammenhænge, som barnet eller den unge befinder sig i. Før diagnosen "adfærdsforstyrrelse" kan stilles, kræves det, at symptomerne overstiger, hvad man opfatter som almindelige konflikter, og symptomerne skal forekomme over længere tid. Diagnosen dækker i denne sammenhæng over hyperkinetiske forstyrrelser, adfærdsforstyrrelser, opmærksomhedsforstyrrelse uden hyperaktivitet, blandede adfærdsmæssige og følelsesmæssige forstyrrelser og anden adfærds- og emotionel forstyrrelse¹⁰. Ifølge Sundhed.dk kan adfærdsforstyrrelser hos børn og unge vise sig som vanskeligheder ved at forstå og tilpasse sig gældende krav og med klare brud på sociale forventninger og normer for alderen. Symptomerne på adfærdsforstyrrelse kan ses samtidig med andre psykiatriske tilstande eller misbrug eller som symptom på andre psykiatriske tilstande, som i så fald har diagnostisk forrang. Adfærdsproblemerne kan også være knyttet til uopdagede vanskeligheder eller problemer såsom kognitive, sproglige eller indlæringsmæssige vanskeligheder, reaktion på krænkelser, mobning eller psykosociale problemer i miljøet eller reaktioner på sygdom eller sanseforstyrrelse¹¹.

24 procent af eleverne i de interne skoler har en psykisk lidelse mod 9 procent af eleverne i specialklasser, 15 procent af eleverne i kommunale ungdomsskoler og 1 procent af eleverne i almenklasser. Psykiske lidelser omfatter psykisk lidelse som følge af hjerneskade, dysfunktion, legemlig syndrom, psykotiske lidelser (for eksempel skizofreni), affektive sindslidelser (for eksempel bipolar), moderat eller svær depressiv episode, periodisk depression, vedvarende affektive tilstande, andre affektive tilstande, affektive sindslidelser, fobiske angsttilstande, andre angsttilstande, reaktioner på svær belastning og tilpasningsreaktioner, dissociative tilstande og forstyrrelser, andre nervøse tilstande samt uspecificeret psykisk sygdom eller forstyrrelse¹².

Det bemærkes, at der på arbejdsgruppens møder med interessenter peges på, at der er en oplevelse af, at specialundervisningsområdet i dag er præget af, at der er mange flere børn med psykiske vanskeligheder end tidligere.

11 procent af eleverne på interne skoler på anbringelsessteder og 6 procent af eleverne på interne skoler på dagbehandlingstilbud har udviklingsforstyrrelser. Udviklingsforstyrrelser er en bred betegnelse, der dækker over forsinket eller mangelfuld udvikling af kognitive, sociale, sproglige og motoriske evner¹³.

Henholdsvis 21 procent af eleverne på interne skoler på anbringelsessteder og 34 procent af eleverne på dagbehandlingstilbud har autismespektrumforstyrrelse. Autismespektrumforstyrrelser dækker over en række diagnoser, der beskriver en underudviklet forståelse for socialt samspil, kommunikation og adfærd. Autismespektrumforstyrrelser er en slags udviklingsforstyrrelse, der ofte bliver kaldt gennemgribende udviklingsforstyrrelser¹⁴.

10VIVE (2020b).

11Sundhed.dk (2020a).

12VIVE (2020b).

13VIVE (2020b).

14VIVE (2020b).

Af en rapport udarbejdet af Sundhedsstyrelsen fremgår, at børn og unge med angst eller depression, ADHD eller spiseforstyrrelser i 2016 består af 32.600 børn og unge. Det svarer til 26 ud af 1.000 børn og unge. ADHD fylder mest med 25.000 børn og unge efterfulgt af angst eller depression med 7.200 børn og unge. Spiseforstyrrelser omfatter 2.500 børn og unge. Målgrupperne er tredoblet siden 2006. Dette kan både skyldes, at flere børn og unge har en psykisk lidelse, men kan også skyldes, at flere børn og unge udredes og får stillet en diagnose¹⁵.

Rambøll har i forbindelse med udarbejdelsen af en undersøgelse af specialundervisning i specialundervisningstilbud foretaget en survey blandt ledere af specialundervisningstilbud. Lederne blev blandt andet spurgt, hvilke særlige udfordringer elevgruppen i deres specialundervisningstilbud typisk har (med mulighed for at sætte flere kryds). Cirka ni ud af ti ledere på de interne skoler på anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud svarer, at elevgruppen på deres skoler typisk har udviklingsforstyrrelser, sociale og miljøbetingede vanskeligheder og psykiske vanskeligheder. De samme udfordringer fremgår også af tabellen ovenfor. Rambølls undersøgelse viser desuden, at kun seks ud ti ledere svarer, at elevgruppen på deres skoler typisk har generelle indlæringsvanskeligheder og læse- og skrivevanskeligheder¹⁶. Dette bidrager til billedet af, at elevgruppen på interne skoler i højere grad er udfordret af adfærdsforstyrrelser og psykiske vanskeligheder og i mindre grad indlæringsvanskeligheder, som det også fremgår af tabellen ovenfor.

På baggrund af ovenstående kan det konkluderes, at dele af elevgruppen på interne skoler tilhører en meget udsat og sårbar målgruppe sammenlignet med elever i andre skoleformer. Dette billede stemmer overens med opfattelsen af elevgruppen hos områdets parter og interessenter. Hertil kan det suppleres, at arbejdsgruppens gennemgang af registerdata viser, at eleverne i specialundervisningstilbud har en svagere socioøkonomisk baggrund end eleverne i almenklasser, når man ser på forældrenes uddannelsesbaggrund. Diversiteten i elevgruppens behov omfatter således et kontinuum fra børn og unge, der med den rette sociale støtte umiddelbart vil kunne undervises i folkeskolen, til børn og unge med behov for en højt specialiseret behandlingsindsats, der skal integreres i både dag- eller døgnbehandling og undervisning.

2.3.3 Elevernes skoleforløb

Parter og interessenter har fremhævet, at elevgruppen i udgangspunktet har behov for socialpædagogisk støtte og/eller en behandlingsmæssig indsats, herunder eventuelt med inddragelse af familie og netværk, men at de ikke nødvendigvis har et behov for specialundervisning. Det kan for eksempel være børn og unge med adfærdsforstyrrelser eller angst. Det kan også være børn og unge, der er blevet udredt og behandlet i børne- og ungdomspsykiatrien, og som ved udskrivelsen har behov for en lettere behandlingsindsats, men som ikke efter en pædagogisk psykologisk vurdering har behov for specialpædagogisk bistand i forhold til deres undervisningsmæssige behov. I interviews med en række kommuner peges på, at kommunerne ikke har disse tilbud, eller at folkeskolerne ikke har adgang til de fornødne ressourcer. Hvis et barn for eksempel udskrives fra børne- og ungdomspsykiatrien med behov for en opfølgende behandlingsindsats, betyder det for nogle kommuner, at barnet bliver henvist til et dagbehandlingstilbud, selvom barnet med den rette sociale indsats i sammenhæng med undervisningen kunne have gået i folkeskolen.

¹⁵Sundhedsstyrelsen (2017).

¹⁶Rambøll (2020).

I tabel 3 er det opgjort, hvilken institutionstype eleverne på interne skoler kommer fra.

Tabel 3. Institutionstype eleverne var indskrevet på året inden, eleverne første gang var indskrevet på en intern skole

Institutionstype	Andel
Folkeskoler, almen undervisning mv.	45%
Folkeskoler, specialklasser eller støtte i minimum 9 timer	19%
Specialskoler	11%
Fri- og privatskoler, almen undervisning mv.	3%
Fri- og privatskoler, specialklasser eller støtte i minimum 9 timer	1%
Øvrige	1%
Ikke indskrevet i skoletilbud	20%
I alt	100%

Anm.: Opgjort blandt elever på interne skoler i 2019/2020 i 1.-9. klasse året inden, eleverne første gang var indskrevet på en intern skole blandt elever, der påbegyndte intern skole mellem 1.-9. kl. Opgørelsen er foretaget på baggrund af elevernes uddannelses tilknytning ultimo 3. kvartal hvert år. Specialundervisning omfatter både specialundervisning i normalklasser og specialklasser. Opgørelsen er behæftet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Børne- og Undervisningsministeriets registerdata.

Elever, der henvises til specialundervisning på en intern skole, har oftest været indskrevet på en folkeskole året forinden, jf. tabel 3. Således har 45 procent været tilknyttet almenundervisningen, og 30 procent har været tilknyttet specialundervisning enten i en specialscole eller i en specialklasse i folkeskolen. 4 procent har været indskrevet på fri- og privatskoler. 20 procent var ikke indskrevet på en skole året inden, de var indskrevet på en intern skole. Det bemærkes, at opgørelsen vurderes at være behæftet med en vis usikkerhed, da der sammenlignes nedslag i elevtal per første oktober hvert år, og der derfor ikke tages højde for eventuelle ændringer i løbet af de enkelte år.

Når kun en tredjedel af eleverne på interne skoler kommer direkte fra et andet specialundervisningstilbud, kan det tyde på, at det i højere grad er de sociale udfordringer end de undervisningsmæssige, der er udslagsgivende for henvisningen til en intern skole. Denne tendens underbygger udsagn fra parter, interessenter og kommuner. Møderne med parter og interessenter på området giver et tydeligt billede af, at nogle børn på interne skoler og i dagbehandlingstilbud er "opgivet" i det almene skolesystem og derfor tilbydes undervisning på en intern skole som en alternativ løsning. Der kan være gjort flere forsøg med forskellig støtte i skolen og med skoleskift, uden at det er lykkedes at imødekomme elevens behov. Disse forløb kan betyde, at barnet/den unge oplever mange nederlag, der medfører modvilje mod skolegang.

Elevgruppens skoleforløb er præget af fravær

Den manglende støtte til eleverne kan ifølge parter og interessenter også betyde, at nogle børn slet ikke går i skole i længere perioder. Denne opfattelse understøttes af data, der viser, at 20 procent af eleverne på interne skoler ikke var indskrevet på en skole året inden, de første gang blev indskrevet på den interne skole, som ses i tabel 3. Parter og interessenter har desuden påpeget, at en del af eleverne ikke har været i skole i op til flere år, inden de bliver henvist til en intern skole på et anbringelsessted eller et dagbehandlingstilbud. Dette kan ifølge interessenter på området skyldes en række faktorer som skolevægring, dårlig trivsel, manglende opbakning fra hjemmet osv.

En anden væsentlig grund til det høje skolefravær kan være manglende tværkommunal kommunikation og samarbejde. Dette billede bekræftes af samtaler med kommuner, hvor flere kommuner fortæller, at samarbejdet om eksempelvis anbragte børns skolegang er sporadisk med et minimum af kommunikation. Dette medfører en øget risiko for, at problemer med fravær ikke opspores tidligt nok, og at perioder uden skolegang i forbindelse med skoleskift ikke straks løses, som det ellers er påkrævet. Flere af områdets parter og interessenter peger på dette som en af de største udfordringer for den faglige progression for elevgruppen på de interne skoler, idet barnet eller den unge ofte skal genlære helt basal skoleadfærd for at kunne forventes at forholde sig til mere fagligt indhold. Udfordringen med skolefravær for udsatte børn og unge rækker videre end de interne skoler, men er særligt udtalt på dette område og derfor afgørende at tage hånd om.

Manglende støtte i folkeskolen

På møder med parter og interessenter og i flere interviews med kommuner påpeges, at folkeskolens almen- og specialundervisning (almene undervisning og kommunale specialklasser og specialskoler) i dag ikke opleves at være i stand til at tilbyde tilstrækkeligt fokuserede, helhedsorienterede og individuelle forløb, som tager udgangspunkt i den enkelte elevs behov og udfordringer og omfatter både sociale indsatser og støttebehov i undervisningen. Nogle af de interviewede kommuner efterspørger blandt andet en tydeliggørelse af de muligheder, der er for at tilbyde behandlingsindsatser i forbindelse med folkeskolens almenundervisning.

Flere kommuner giver udtryk for, at de ikke mener at have tilstrækkelige og tydelige rammer for at tilbyde elever et helhedsorienteret undervisningstilbud i folkeskolen, der kan opfylde elevernes behov på tværs af sociale, faglige og trivselsmæssige udfordringer, selvom der i dag ikke er lovmæssige hindringer for at yde denne støtte i folkeskolen. Dette gør sig især gældende i tilfælde, hvor børn eller unge er blevet vurderet behandlingskrævende. Nogle kommuner fortæller, at de tolker gældende regler således, at en behandlingsindsats slet ikke må tilbydes i sammenhæng med undervisning i almenområdet, hvorved de ser sig nødsaget til at henvise elever til eksempelvis dagbehandlingstilbud med intern skole. Dette selvom barnet eller den unge ikke har faglige udfordringer eller store sociale eller personlige udfordringer. Børne- og Undervisningsministeriet har også tidligere mødt denne tolkning af lovgivningen. Denne lovgivningsmæssige uklarhed kan være årsag til forkerte henvisninger af børn og unge til interne skoler.

Tilbageførsel til folkeskolen

Der er en mindre grad af tilbageførsel af elever på interne skoler til øvrige skoletilbud. I tabellen herunder er andelen af elever på interne skoler i 0.-8.-klasse i skoleårene 2014/2015-2018/2019 fordelt efter den institutionstype, som de var indskrevet på året efter.

Tabel 4. Institutionstype året efter for elever på interne skoler i skoleårene 2014/2015-2018/2019

Institutionstype	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Ikke indskrevet i skoletilbud	6%	7%	3%	4%	4%
Interne skoler	81%	83%	86%	84%	90%
Efterskoler	1%	0%	1%	1%	1%
Efterskoler med samlet særligt tilbud	0%	1%	0%	1%	1%
Folkeskoler	7%	6%	6%	7%	3%
Fri- og privatskoler	1%	1%	1%	0%	0%
Kommunale ungdomsskoler	1%	1%	2%	1%	1%
Specialskoler	3%	2%	1%	2%	1%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%

Anm.: Opgjort blandt elever på interne skoler ultimo 3. kvartal (bestand) i 0.-8. på en intern skole de enkelte år. Der er set bort fra enkelte elever med overgang til frie fagskoler mv. pga. diskretionshensyn. Opgjort blandt elever, der indgår i befolkningsregistret begge år. Opgørelsen er behæftet med betydelig usikkerhed. Opgjort blandt elever på interne skoler ultimo 3. kvartal (bestand) i 2014/2015-2018/2019 i 0.-8. på en intern skole. Opgørelsen er behæftet med betydelig usikkerhed. Tallene er afrundede og summer således ikke præcist til 100.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabellen viser, at der har været et fald i andel af elever, som bliver tilbageført til folkeskolen. 90 pct. af eleverne på interne skoler i skoleåret 2018/2019 var fortsat indskrevet på en intern skole året efter, mens 3 procent var tilbageført til folkeskolen. Det bemærkes, at opgørelsen af overgange fra interne skoler vurderes at være behæftet med en vis usikkerhed, blandt andet fordi der sammenlignes nedslag i elevtal per første oktober hvert år, og der derfor ikke tages højde for eventuelle ændringer i løbet af perioden.

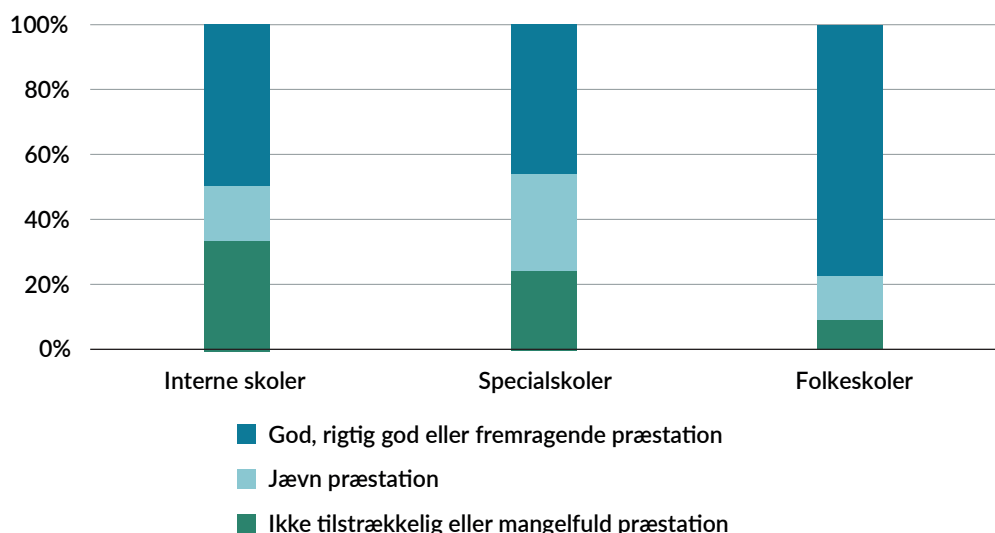
2.3.4 Elevernes faglighed og trivsel

I afsnittet præsenteres resultater fra nationale tests, 9.-klasseprøver og trivselsundersøgelser for eleverne på interne skoler sammenlignet med folkeskoler og kommunale specialskoler. Det bemærkes, at der mangler registreringer af nationale test, trivselsmålinger og 9.-klasseprøver for en stor del af eleverne på interne skoler. Sammenligningen på tværs af institutionstyper baserer sig således kun på de elever, hvor der findes registreringer. Resultaterne skal tolkes med det forbehold, at der formentlig er flere elever på interne skoler, hvor der mangler registreringer, og at elever, hvor der mangler registreringer, samlet set typisk er en mere ressourcsvg elevgruppe. Det præcise mørketal kendes ikke. Dataudfordringerne er uddybet i afsnit 5.

Nationale tests

De interne skoler er ligesom resten af undervisningsområdet forpligtet til at gennemføre nationale test. Ifølge seneste opgørelse fra Styrelsen for It og Læring gennemførte 84 procent af de interne skoler nationale test i skoleåret 2018/2019. Denne opgørelse dækker dog også over skoler, hvor eleverne er registreret som fritaget fra nationale test. Fritagelse kan ske ved en konkret, individuel pædagogisk vurdering, hvilket – givet elevgruppens udfordringer – er udbredt på de interne skoler. Nedenstående figurer viser elevernes resultater i nationale test på tværs af interne skoler, øvrige specialskoler og folkeskoler.

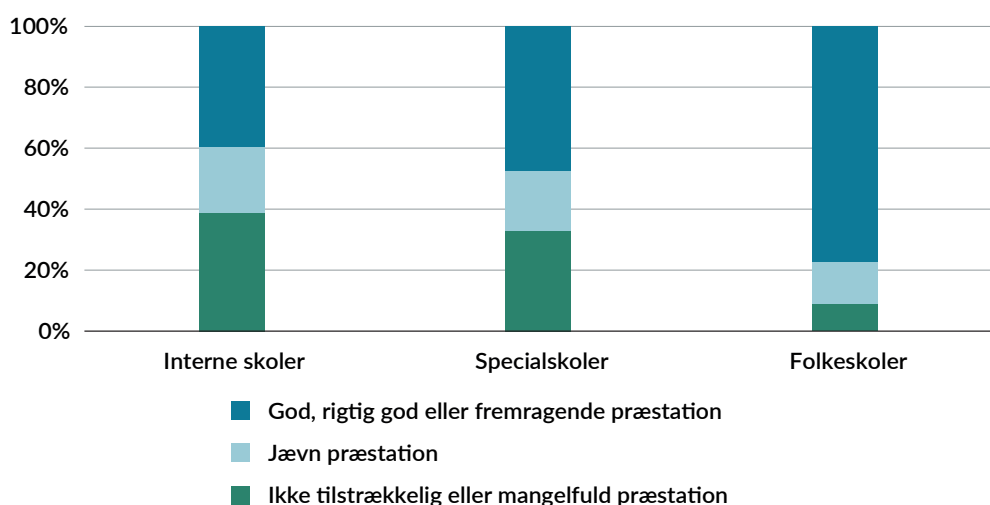
Figur 6. Elevernes resultater i nationale tests i matematik fordelt på institutionstype, 2018/2019



Anm.: Elever er gode til at læse og regne, når de opnår et af følgende resultater i de nationale test: "God præstation", "Rigtig god præstation" eller "Fremragende præstation", elever er blandt de allerdygtigste i de nationale test i læsning og matematik, hvis de får følgende resultat: "Fremragende præstation", elever med dårlige resultater i de nationale test i læsning og matematik opnår et af følgende resultater "Ikke-tilstrækkelig præstation" eller "mangelfuld præstation". Interne skoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem" i institutionsregisteret. Specialskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Specialskoler for børn" i institutionsregisteret. Folkeskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Folkeskoler" i institutionsregisteret. Det er ikke muligt at fordele på klassetypen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Figur 7. Elevernes resultater i nationale tests i læsning, fordelt på institutionstype, 2018/2019



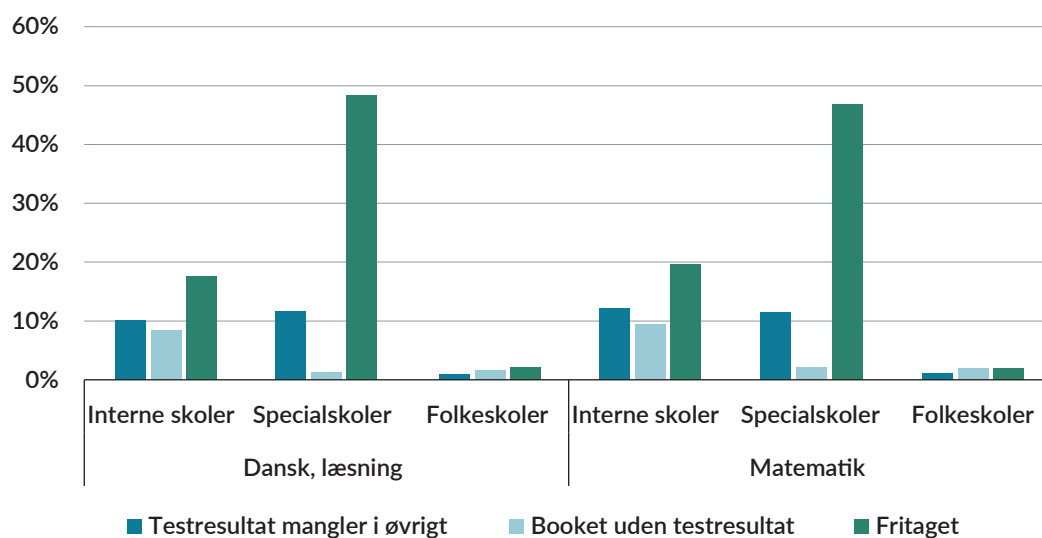
Anm.: Elever er gode til at læse og regne, når de opnår et af følgende resultater i de nationale test: "God præstation", "Rigtig god præstation" eller "Fremragende præstation", elever er blandt de allerdygtigste i de nationale test i læsning og matematik, hvis de får følgende resultat: "Fremragende præstation", elever med dårlige resultater i de nationale test i læsning og matematik opnår et af følgende resultater "Ikke-tilstrækkelig præstation" eller "mangelfuld præstation". Interne skoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem" i institutionsregisteret. Specialskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Specialskoler for børn" i institutionsregisteret. Folkeskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Folkeskoler" i institutionsregisteret. Det er ikke muligt at fordele på klassetypen.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Blandt de elever, der har taget de nationale test, er billedet, at andelen af elever med gode, rigtig gode eller fremragende præstationer generelt er lavere på interne skoler end på folkeskoler og specialskoler, jf. figur 6. Samme tendens gør sig gældende for de nationale test i læsning jf. figur 7. Resultaterne på interne skoler adskiller sig dog ikke markant fra resultaterne på de øvrige specialundervisningstilbud.

Nedenstående figur viser omfanget af fritagelser fra nationale tests på folkeskoler, interne skoler og øvrige specialskoler.

Figur 8. Andel af elever, der ikke aflægger nationale tests, 2018-2019



Note: Tal for skoleåret 2018/19. Resultaterne er på tværs af alle relevante klassetrin. Andelen er andelen af elever inden for den givne institutionstype, som ikke aflægger test.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Omkring en femtedel af eleverne på de interne skoler er fritaget fra deltagelse i de nationale test, hvilket fremgår af ovenstående figur 8. Derudover udestår testresultatet for cirka en femtedel af eleverne på interne skoler. Figuren viser, at der både på interne skoler og på øvrige specialskoler er store udfordringer i forhold til at kunne følge elevernes faglige udvikling ved hjælp af nationale test. Det betyder, at de gennemsnitlige resultater på tværs af skoleformer i figur 6 og 7 er behæftet med store datausikkerheder i forhold til de interne skoler og specialskoler.

9.-klasseprøver

Interne skoler på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder kan ikke tildeles prøveret vedrørende folkeskolens prøver og kan derfor ikke selv afholde 9.-klasseprøver for eleven¹⁷. Kommunalbestyrelsen i den stedlige kommune har pligt til at sørge for, at personer, der ikke er fyldt 18 år ved skoleårets begyndelse, har mulighed for at indstille sig til folkeskolens prøver. Der er intet til hinder for, at den stedlige kommunalbestyrelse kan tilrettelægge afgangsprøverne i dagbehandlingstilbuddet eller på anbringelsesstedet for de pågældende elever. Dog skal kommunalbestyrelsen udpege en prøveafholderne skoleleder, der har ansvaret for, at folkeskolens prøver bliver afholdt efter gældende regler i dagbehandlingstilbuddet eller på anbringelsesstedet. I praksis aflægges mange elever på interne skoler deres afgangsprøver på en folkeskole.

I tabel 5 nedenfor er karaktergennemsnit for elever på interne skoler, specialskoler og folkeskoler opgjort. Det giver en vis usikkerhed i resultaterne, at eleverne på interne skoler ofte aflægges prøve på folkeskoler, da det er uvist, om karaktererne indgår i resultaterne for den interne skole eller derimod i resultaterne for den folkeskole, hvor de har aflagt prøven.

¹⁷Forarbejder til lov nr. 412 af 26. juni 1998.

Tabel 5. Karaktergennemsnit, 9.-klasseprøver, dansk og matematik, 2016/2017-2018/2019

		2016/2017	2017/2018	2018/2019
Dansk	Interne skoler	4,5	4,4	4,5
	Specialskoler	5,2	4,8	4,7
	Folkeskoler	6,9	6,7	6,8
Matematik	Interne skoler	3,4	3,7	3,9
	Specialskoler	4,9	4,8	4,9
	Folkeskoler	6,7	6,9	6,9

Anm.: Dansk dækker over alle fagdiscipliner, og matematik dækker over begge fagdiscipliner. Elevgennemsnittet beregnes som et gennemsnit af de enkelte elevers gennemsnit, således at hver elev vægter lige højt i beregningerne – uanset hvor mange prøver, de har aflagt. Interne skoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem" i institutionsregisteret. Specialskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Specialskoler for børn" i institutionsregisteret. Folkeskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Folkeskoler" i institutionsregisteret.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Elever på interne skoler har generelt et lavere karaktergennemsnit ved folkeskolens 9. klasses afgangsprøver i de bundne prøvfag i dansk og matematik sammenlignet med elever fra folkeskoler og specialskoler, dette gør sig gældende for de sidste tre skoleår, jf. tabel 5.

Børne- og Undervisningsministeriet har gennemført en undersøgelse af de elever, der ikke aflægger alle de obligatoriske 9.-klasseprøver. Følgende udfordringer er identificeret på baggrund af analyser og de indsamlede erfaringer fra skolerne:

- Udsatte børn har markant forhøjet risiko for ikke at aflægge alle obligatoriske 9.-klasseprøver.
- Særligt blandt specialtilbud er data usikre og giver ikke mulighed for at følge alle elever.
- Skolerne mangler viden om fritagelsesregler og regler om prøver på særlige vilkår.

Trivselsmålinger

I skoleåret 2018/2019 har cirka 60 procent af eleverne på interne skoler besvaret trivselsmålingen. Elevernes svar tæller kun med, hvis de svarer på hele målingen. Trivselsmålingen er kun gennemført på cirka 60 procent af de interne skoler.

Tabel 6. Elevernes gennemsnitlige trivselsscore fordelt på institutionstype, 4.-9. klasse, 2018/2019

	Faglig trivsel	Ro og orden	Social trivsel	Støtte og inspiration	Generel skoletrivsel
Interne skoler	3,4	3,8	3,8	3,2	3,5
Specialskoler	3,6	3,8	3,9	3,3	3,6
Folkeskoler	3,7	3,7	4,1	3,2	3,7

Anm.: Trivselsmålingen består af fire differentierede indikatorer og en generelt trivselsscore. Der udregnes ikke indikatorer for 0.-3. klasse, derfor indgår de ikke i tabellen. Elevernes trivsel afrapporteres på en skala fra 1 til 5, hvor 5 svarer til den højest mulige trivsel. Interne skoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Dagbehandlingstilbud og behandlingshjem" i institutionsregisteret. Specialskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Specialskoler for børn" i institutionsregisteret. Folkeskoler indeholder alle skoler, der er registreret som "Folkeskoler" i institutionsregisteret. Det er ikke muligt at fordele på klasstype.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

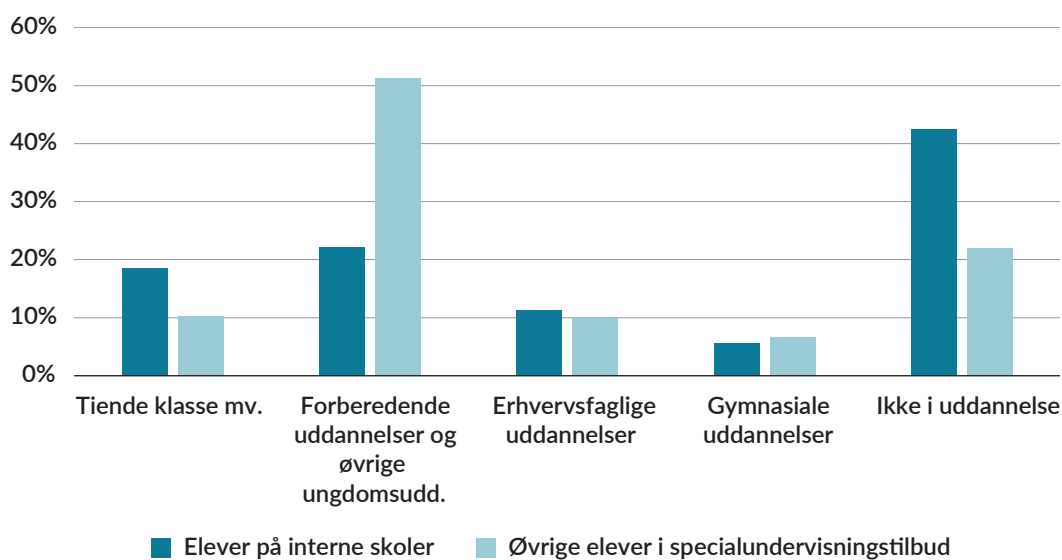
Af de gennemførte målinger ses, at elevernes trivsel på interne skoler ikke adskiller sig væsentlig fra elever i folkeskolen og specialskolerne. I forhold til den faglige trivsel har eleverne i interne skoler en lavere trivsel. I forhold til ro og orden har eleverne i interne skoler og på specialskoler angivet en lidt højere trivsel end eleverne i folkeskolen, jf. tabel 6.

2.3.5 Videre uddannelse

I afsnittet sammenlignes uddannelsesstatus 15 måneder efter afslutningen af 9. klasse for elever, der modtager sociale foranstaltninger efter serviceloven på interne skoler med uddannelsesstatus for øvrige elever i specialundervisningstilbud samt med øvrige elever, der modtager sociale foranstaltninger i folkeskolen, herunder specialskoler og specialklasser. Afsnittet viser, at relativt få fra elevgruppen på interne skoler kommer videre i uddannelse, også når man sammenligner med elever i øvrige specialundervisningstilbud og andre udsatte børn og unge. Der kan være flere forklaringer på, at elever på interne skoler generelt klarer sig dårligere i uddannelsessystemet end øvrige udsatte børn og unge. Men i udgangspunktet udgør elever på interne skoler en mere udsat gruppe end øvrige udsatte elever i kommunale undervisningstilbud.

I figur 9 herunder er den videre uddannelse efter 9. klasse for elever på interne skoler sammenlignet med øvrige elever i specialundervisningstilbud. I figur 10 herunder er den videre uddannelse efter 9. klasse for elever på interne skoler sammenlignet med øvrige udsatte elever. Der sammenlignes med øvrige udsatte elever, da det er fælles for alle elever på interne skoler, at de er udsatte.

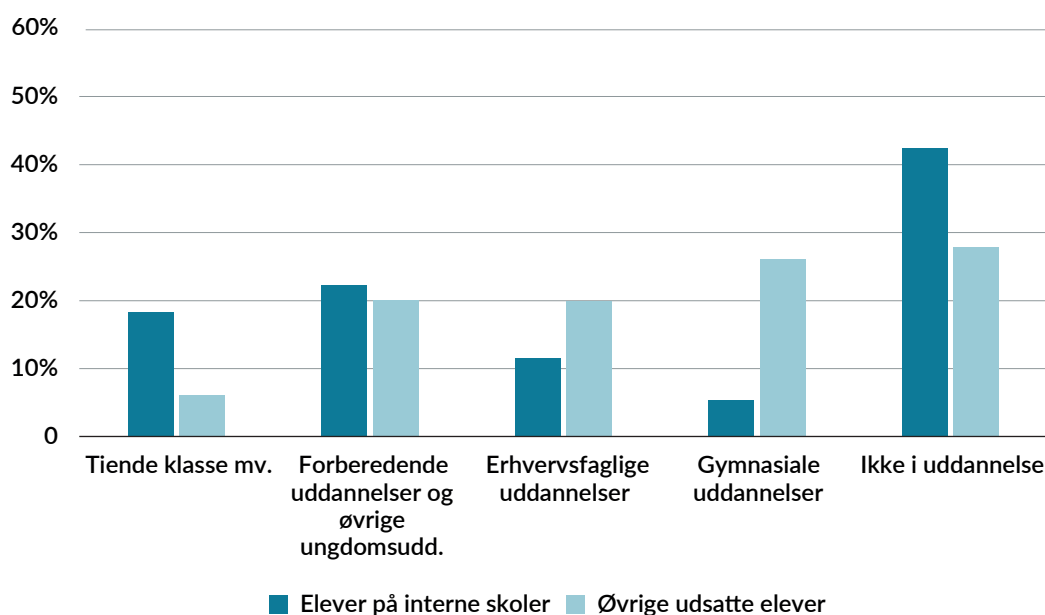
Figur 9. Uddannelsesstatus 15 måneder efter afsluttet 9. klasse i 2015-2017 for elever på interne skoler sammenlignet med øvrige elever i specialundervisningstilbud



Anm.: Overgang til uddannelse er opgjort ultimo 3. kvartal i kalenderåret, hvor eleverne afslutter grundskolen – det vil sige efter 3 og 15 måneder. Opgørelsen er afgrænset til elever, der er registreret i befolkningsregistret to år efter de afslutter grundskolen. Antallet af elever, er opgjort på baggrund af elever indskrevet i 8. eller 9. klasse, det seneste år de er registreret i 9. klasse i grundskolen. Der er derudover set bort fra elever, hvor der er tegn på registreringsfejl.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Børne- og Undervisningsministeriets registerdata.

Figur 10. Uddannelsesstatus 15 måneder efter afsluttet 9. klasse i 2015-2017 for elever på interne skoler sammenlignet med øvrige udsatte elever på kommunale uddannelsestilbud



Anm.: Overgang til uddannelse er opgjort ultimo 3. kvartal i kalenderåret, hvor eleverne afslutter grundskolen – det vil sige efter 3 og 15 måneder. Opgørelsen er afgrænset til elever, der er registreret i befolkningsregistret to år efter de afslutter grundskolen. Antallet af elever, er opgjort på baggrund af elever indskrevet i 8. eller 9. klasse, det seneste år de er registret i 9. klasse i grundskolen. Der er derudover set bort fra elever, hvor der er tegn på registreringsfejl.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Børne- og Undervisningsministeriets registerdata.

Figurene viser, at en stor andel af både elever fra interne skoler, specialundervisningstilbud og øvrige udsatte elever ikke er i uddannelse efter 15 måneder efter afslutning af 9. klasse. Eleverne fra interne skoler er dog i lavere grad end elever fra øvrige specialundervisningstilbud samt øvrige udsatte elever i uddannelse 15 måneder efter afsluttet 9. klasse. Cirka 42 procent af eleverne på interne skoler er ikke tilknyttet et uddannelsesforløb efter 15 måneder. Det bemærkes dog, at andelen, der ikke er i uddannelse efter 15 måneder, er endnu lavere for elever på kommunale ungdomsskoler, hvor det gælder for cirka 52 procent. Denne opgørelse fremgår ikke af figurene.

Figurene viser desuden, at efter 15 måneder er cirka 18 procent af eleverne fra de interne skoler indskrevet i et 10. klassetilbud m.v. eller lignende, hvilket formentlig skyldes, at nogle elever tager mere end ét 10. klasseforløb. Herudover er cirka 22 procent indskrevet på en forberedende uddannelse/øvrige ungdomsuddannelse og cirka 17 procent er indskrevet på enten en erhvervsuddannelse eller en gymnasial uddannelse. Til sammenligning er det 46 procent af øvrige udsatte elever, der går videre på erhvervsrettede uddannelser eller gymnasiale uddannelser efter 15 måneder¹⁸.

En mulig årsag til, at relativt få elever fra interne skoler går videre på en ungdomsuddannelse, kan være, at mange af eleverne ikke gennemfører 9. classes afgangsprøve i grundskolen og derfor ikke i udgangspunkt kan optages på en ordinær ungdomsuddannelse. Denne problemstilling udbygdes i afsnit 4.

¹⁸Det bemærkes, at overgangen til videre uddannelse i denne analyse er opgjort på baggrund af statusopgørelser over elevernes uddannelsesforløb. Elever, der ikke er indskrevet på en uddannelse, kan således have været indskrevet på en uddannelse tidligere eller senere på året. Der vil også være en gruppe, som er påbegyndt arbejde direkte efter grundskolen.

I denne forbindelse er det væsentligt at påpege, at opgørelsen over videre uddannelse er baseret på tal, som ligger før implementeringen af skærpede adgangsforudsætninger til ungdomsuddannelserne, hvor der blandt andet blev indført karakterkrav på minimum 02 til erhvervsuddannelserne. Det er derfor forventeligt, at overgangen til erhvervsuddannelserne og de gymnasiale uddannelser fremadrettet vil være lavere, end hvad den var for elever, der afsluttede grundskolen mellem 2015 og 2017.

Flere interessenter har peget på, at påbegyndelse og gennemførelse af ungdomsuddannelse kan have betydning for den kommunale sagsbehandling i forbindelse med tildeling af efterværn, når den unge er fyldt 18 år.

2.3.6 Henvisning af elevgruppen

Fra arbejdsgruppens interviews med kommuner er der blevet observeret store forskelle i årsagerne til henvisning af elever til interne skoler, hvilket betyder, at elevgruppen på interne skoler er præget af stor diversitet. De lovgivningsmæssige rammer for henvisning beskrives i kapitlet om de organisatoriske rammer.

Ved henvisninger af elever til interne skoler i dagbehandlingstilbud sker der ofte ikke den efter loven krævede vurdering af både det sociale behov og det konkrete behov for specialundervisning. Det fremgår blandt andet af dialogen med kommunerne og af STUK's tilsyn, at elevens sociale behov oftest træder i forgrunden. Dette underbygges endvidere af en kvalitativ SFI-undersøgelse fra 2008¹⁹, hvor det fremgår, at ved anbringelser af børn er sagsbehandlere mere optaget af børnenes sociale problemer end deres skolemæssige udfordringer og behov. Dette er problematisk, fordi det i sådanne tilfælde ikke i tilstrækkelig grad undersøges, om der er muligheder for at undervise barnet eller den unge i folkeskolen, herunder i et alternativt specialundervisningstilbud. Det er især i forbindelse med henvisning af elever til interne skoler i dagbehandlingstilbud, at det sociale tilbud og den interne skole betragtes som et integreret tilbud. Nogle kommuner og interessenter påpeger, at der mangler tilstrækkelig tværfaglig henvisning i forhold til interne skoler på baggrund af en tværfaglig udredning af børnene og de unges behov og også deres potentialer. Der er behov for, at flere fagprofessionelle ser på barnets udfordringer og muligheder. Der peges endvidere på behov for bedre screening af helhedsbilledet, herunder også i netværk og familie.

Derudover ses der fra interviews med kommunerne tilfælde, hvor elever henvises til specialpædagogisk bistand i en intern skole i et dagbehandlingstilbud, selvom der ikke foreligger en afgørelse om støtte efter serviceloven fra de sociale myndigheder. Det vil sige, at den interne skole indgår som en form for privat specialundervisningstilbud på lige fod med kommunale specialundervisningstilbud. Det er ikke på baggrund af de kommunale interviews muligt at redegøre for omfanget af dette problem. Men denne henvisningspraksis er i strid med lovgrundlaget og hensigten med lovændringen i 1998, hvorefter henvisningen til interne skoler er tænkt som en undtagelse og en særlig mulighed under visse betingelser. Hensigten har været, at de fleste elever bliver undervist i folkeskolen (i almenundervisningen eller i specialundervisningstilbud). Problemet med denne praksis er blandt andet, at elever med behov for særlig støtte efter serviceloven, men som ikke nødvendigvis har faglige udfordringer, kan ende med at blive isoleret i et specialundervisningsmiljø på en intern skole, hvor eleven hverken fagligt eller socialt kan spejle sig i de andre elever eller den undervisning, der tilbydes.

¹⁹SFI (2008a).

3 De organisatoriske rammer

Fra litteraturen og i dialogen med interessenterne fremgår det, at elevgruppen på interne skoler stiller store krav til skolerne om en særlig og ofte individualiseret tilrettelæggelse af undervisningen, da undervisningen både skal støtte eleverne i forhold til deres særlige udfordringer og i mange tilfælde motivere eleverne til at indhente et fagligt efterslæb²⁰. Samtidig skal undervisningen tage hensyn til den sårbare situation, som eleverne befinder sig i. Det kræver, at der arbejdes målrettet på at sikre en god balance mellem special- og socialpædagogiske tilgange. Denne problemstilling udfoldes i afsnit 4.1.

I dette afsnit gennemgås de organisatoriske rammer for interne skoler med udgangspunkt i lovgivningen. Herefter præsenteres, hvordan interne skoler i praksis er organiseret. Til sidst analyseres mulige udfordringer og problemstillinger ved den nuværende organisering.

Afsnittet viser overordnet, at den nuværende organiseringen af interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder giver udfordringer i forhold til at sikre rammerne for et godt undervisningstilbud for elevgruppen. Organiseringen er overordnet præget af følgende udfordringer:

- Dagbehandlingstilbud er institutionelt ureguleret og er ikke underlagt en samlet godkendelse eller driftsorienterede tilsyn. Det er en udfordring for, at kommunerne kan løfte deres samlede myndighedsansvar.
- Den manglende regulering af særligt dagbehandlingstilbud betyder, at midler kan anvendes til andet end undervisning og sociale indsatser, herunder for eksempel at udbetalte udbytte til ejerkredsen. Dette er til forskel fra, hvad der ellers gælder på undervisningsområdet.
- Interne skoler anvendes oftest af kommuner, som ikke har etableret en kommunal struktur, hvor sociale indsatser kan kombineres med undervisningstilbud.
- Det nuværende stedlige kommunale undervisningstilsyn er i nogle kommuner mangelfuldt og utilstrækkeligt i forhold til at sikre, at kravene til undervisningen, jf. folkeskolelovgivningen, overholdes og i forhold til at sikre et relevant undervisningsmiljø.
- Interne skoler er ofte præget af manglende tilknytning og samarbejde med folkeskolen, hvilket betyder, at det bliver svært for børnene og de unge at vende tilbage til folkeskolen.

3.1 Lovgivning i forhold til organisatoriske rammer

Det overordnede formål med, at specialundervisning kan gives i en intern skole i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder, er at sikre, at børn og unge i den undervisningspligtige alder, der enten bliver anbragt uden for hjemmet på et opholdssted eller døgninstitution eller henvist til dagbehandlingstilbud, modtager en undervisning, der lever op til kravene i folkeskoleloven. Dette skal ske med de muligheder

²⁰ Social og Indenrigsministeriet. (2018).

for individuel tilpasning, der følger af reglerne om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogiske bistand²¹.

Boks 9: Baggrunden for den nuværende organisering af interne skoler

Muligheden for at henvise elever til interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder blev indført ved en lovændring i 1998. Før lovændringen skulle børn og unge på en daværende amtskommunal døgninstitution ikke deltage i folkeskolens undervisning, hvis undervisningen i døgninstitutionen stod mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Der var derimod ikke hjemmel til, at myndighederne kunne henvise børn anbragt på andre anbringelsessteder, for eksempel opholdssteder efter den daværende § 66 i bistandsloven (§ 49 i lov om social service efter 1. juli 1998) til undervisning i disse anbringelsessteder. Det fremgår af forarbejderne, at en del af denne gruppe børn af myndighederne er udskrevet af folkeskolen uden at være henvist til anden undervisning efter folkeskolelovens § 22.

Med lovændringen blev der således "etableret hjemmel til, at undervisningen af børn og unge, der af de kommunale sociale myndigheder er henvist til et dagbehandlingstilbud, eller som er anbragt uden for hjemmet i et anbringelsessted (opholdssted efter § 49 eller døgninstitution efter § 51 i lov om social service), kan tilrettelægges i dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet, således at denne undervisning henføres til folkeskolelovgivningens bestemmelser om specialundervisning".

Af forarbejderne fremgår videre "Medens anbringelsessteder enten oprettes eller godkendes efter lov om social service, er dagbehandlingstilbud ikke undergivet regulering. Dagbehandlingstilbud kan være af privat karakter og/eller være oprettet som selvejende institutioner. I medfør af bistandslovens § 33 (§ 40 i lov om social service) om hjælpeforanstaltninger, kan de sociale myndigheder henvise et barn eller en ung til et dagbehandlingstilbud."

De lovgivningsmæssige rammer for interne skoler omfatter dels serviceloven, der regulerer anbringelsessteder og sociale foranstaltninger i form af for eksempel dagbehandling, og folkeskoleloven, der regulerer undervisningstilbuddet i de interne skoler. Rammerne har betydning for kommunernes styring og økonomi på området og den statslige monitorering. Til beskrivelsen af de organisatoriske rammer hører også kommunal praksis på området.

Mens der gælder de samme regler for interne skoler efter folkeskoleloven, er reguleringen af henholdsvis anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud forskellig i den sociale lovgivning. Anbringelsessteder skal oprettes og godkendes efter serviceloven og lov om socialtilsyn, mens dagbehandlingstilbud ikke er et tilbud i servicelovens forstand og dermed ikke undergivet regulering i serviceloven eller lov om socialtilsyn, ligesom det er tilfældet for en række ambulante sociale tilbud.

Ud over mulighederne for undervisning i folkeskolen, kan børn og unge med behov for socialpædagogiske indsatser og behandling som nævnt i indledningen også henvises til fri- og privatskoler både med og uden en særlig specialundervisningsprofil, jf. afsnit 3.2.

21 Forarbejder til Lov nr. 412 af 26. juni 1998.

3.1.1 Overenskomst med kommunen

For at kommuner kan henvise børn og unge til en intern skole, skal der, som det fremgår af boks 10, være indgået en undervisningsoverenskomst med den interne skole på det pågældende anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud. Overenskomsten kan indgås med regionale, kommunale og private tilbud.

Undervisningsoverenskomsten fastlægger rammerne for den interne skole. Den skal indeholde bestemmelser om, hvordan kravene til undervisningen i folkeskoleloven opfyldes (time- og læseplaner, personalets kvalifikationer), økonomi (budget og regnskab for undervisningen), samarbejdet med kommunen (pædagogisk psykologisk rådgivning og tilsyn) samt indberetninger af magtanvendelse og elevresultater.

Boks 10: Lovgivning om henvisning til specialundervisning i en intern skole

Specialundervisning kan indrettes i dagbehandlingstilbud eller i et efter lov om social service oprettet eller godkendt anbringelsessted, jf. folkeskolelovens § 20, stk. 5.

En kommunalbestyrelse kan efter overenskomst med et i kommunen beliggende dagbehandlingstilbud henvise elever til specialundervisning i dagbehandlingstilbuddet. Tilsvarende kan en kommunalbestyrelse efter overenskomst med et i kommunen beliggende anbringelsessted for børn og unge, der er oprettet eller godkendt efter lov om social service, henvise elever til specialundervisning i anbringelsesstedet, folkeskolelovens § 22 stk. 5.

Henvisning til en intern skole forudsætter, at der enten er truffet en afgørelse efter servicelovens bestemmelser om en *social foranstaltning* i form af behandling i et dagbehandlingstilbud (for eksempel efter servicelovens § 52, stk. 3) eller om *anbringelse* af barnet eller den unge på et anbringelsessted med døgnophold (efter servicelovens § 52 eller § 58).

Henvisning til specialundervisning skal ske efter pædagogisk psykologisk rådgivning og i samråd med eleven og forældrene, folkeskolelovens § 12, stk. 2.

Økonomi og mellemkommunal finansiering

Den anbringende/henvisende kommune skal afholde samtlige udgifter i forbindelse med undervisningen på interne skoler både i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder. Efter reglerne om mellemkommunal finansiering kan den stedlige kommune kræve betaling fra den anbringende/henvisende kommune for udgifterne til undervisningen. Krav på betaling omfatter alle udgifter i forbindelse med barnets undervisning, herunder eventuelle udgifter til undervisning i fritiden, til befordring og til ophold i en skolefritidsordning.

Efter gældende regler fastsætter anbringelsesstedet en vejledende takst for anbringelsen, som ligger til grund for den konkrete aftale mellem anbringende kommune og anbringelsessted om indsats og pris. Der kan ikke indregnes udgifter til undervisning på den interne skole i taksten.

3.1.2 Dagbehandlingstilbud med interne skoler

Dagbehandlingstilbud bruges som en betegnelse for (ambulant) behandling til børn og unge efter serviceloven i sammenhæng med skoletilbud efter folkeskoleloven (intern skole). Efter folkeskoleloven skal der træffes en selvstændig afgørelse om at henvise barnet eller den unge til at modtage specialundervisning i dagbehandlingstilbuddet. Det forudsætter som nævnt, at der er indgået en undervisningsoverenskomst.

Afgørelsen skal træffes på grundlag af pædagogisk psykologisk vurdering, der skal tage stilling til, om det er muligt at undervise barnet i folkeskolen, herunder folkeskolens specialundervisning. Kun hvis det ikke er muligt, kan barnet henvises til en intern skole i dagbehandlingstilbuddet.

Boks 11: Lovgivning om behandling efter serviceloven

Kommuner kan træffe afgørelse om familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer som foranstaltningstype, jf. servicelovens § 52, stk. 3. Foranstaltningen kan for eksempel bestå i, at barnet eller den unge bevilges dagbehandling i enten et offentligt eller privat tilbud.

Kommuner kan træffe afgørelse om familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer som foranstaltningstype efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 3. Foranstaltningen kan foregå på flere forskellige måder og efter forskellige behandlingsmetoder. Det kan for eksempel bestå i, at barnet eller den unge bevilges dagbehandling i enten et offentligt eller privat tilbud. Behandling i et dagbehandlingstilbud er således én af flere mulige måder, at kommunen kan yde dagbehandling på, når der træffes afgørelse om støtte efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 3. Det er ikke nærmere reguleret i serviceloven, hvordan dagbehandling skal tilbydes eller udføres, når der ydes støtte efter denne bestemmelse.

Dagbehandlingstilbud er altså ikke oprettet med hjemmel i serviceloven og er ikke underlagt socialtilsynets godkendelse eller driftsorienterede tilsyn, ligesom de ikke er oprettet med hjemmel i folkeskoleloven. Der er således ikke et lovgivningsmæssig ophæng for den institutionelle ramme for elevernes behandling og undervisning, ud over hvad der måtte fremgå af undervisningsoverenskomsten. I praksis anvender kommunerne ofte dagbehandlingstilbud som et egentligt tilbud. Som eksempel kan nævnes Københavns Kommune og 17 andre omegnskommuner, der har gennemført et EU-udbud af dagbehandlingstilbud til private udbydere og valgt 12 dagbehandlingstilbud til en rammeaftale de næste fem år for et estimeret beløb på 4,8 milliarder kroner²².

Der synes samtidig i praksis at ske en anden anvendelse af dagbehandlingstilbud med interne skoler end forudsat i lovgivningen, når henvisning til dagbehandlingstilbud sker som en samlet henvisning uden en selvstændig vurdering af barnets undervisningsmæssige behov. Det kan blandt andet betyde, som det fremgår i afsnit 2.3, at børn og unge, der ikke har behov for specialundervisning, henvises til et specialundervisningstilbud alene af sociale grunde.

22 Københavns Kommune (2020).

Det er i arbejdsgruppens arbejde blevet tydeligt, at der i lovgivningen på socialområdet og på undervisningsområdet er en uklarhed, idet der i folkeskolelovgivningen forudsættes at være et dagbehandlingstilbud, hvori den interne skole kan indrettes. I praksis ses, at nogle kommuner betragter dagbehandlingstilbud som ét samlet tilbud.

3.1.3 Anbringelsessteder med interne skoler

Børn og unge kan efter serviceloven blandt andet anbringes på et opholdssted eller en døgninstitution. Ved valg af anbringelsessted skal kommunen vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov. Den anbringende kommune er i den forbindelse forpligtet til på baggrund af barnets eller den unges undervisningsbehov at tage højde for valg af egnet undervisningstilbud forud for anbringelsen. Dette skal sikre, at overvejelser om egnet undervisningstilbud foretages allerede, når anbringelsen planlægges, og ikke først når anbringelsen er iværksat. Endvidere bør det for at sikre mest mulig kontinuitet for barnet eller den unge tillægges vægt, at barnet eller den unge kan forblive i sit nuværende undervisningstilbud, medmindre hensynet til barnets eller den unges bedste taler imod.

Boks 12: Lovgivning om anbringelsessteder

Anbringelsessteder kan blandt andet være opholdssteder eller døgninstitutioner, jf. servicelovens § 66, stk. 1, nr. 6 og 7, og det er for disse typer af anbringelsessteder et krav, at de er godkendt af socialtilsynet jf. § 5 i lov om socialtilsyn, og dermed også er underlagt socialtilsynets løbende, driftsorienterede tilsyn. Dette gælder for kommunalt og regionalt drevne tilbud såvel som for private tilbud.

Det følger af servicelovens § 55, at barnet eller den unge under et døgnophold efter § 52, stk. 3, nr. 7, modtager omsorg, personlig støtte, socialpædagogisk rådgivning og behandling. Ved særlige behov kan der endvidere foretages undersøgelser og observation samt ydes terapi eller anden behandling. Servicelovens § 55 omfatter alle former for døgnophold, jf. stk. 3. Der kan ikke laves en udtømmende beskrivelse af, hvad døgnopholdet kan omfatte, da det afhænger af behovene hos det enkelte barn eller den unge, der skal anbringes uden for hjemmet. Det bemærkes i øvrigt, at kommunen under barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet også kan træffe afgørelse om supplerende støtte efter servicelovens § 52, stk. 3.

Ved valg af anbringelsessted skal kommunen vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov, jf. servicelovens § 68 b, stk. 2. Kommunen skal endvidere lægge vægt på hensynet til barnets eller den unges skolegang, herunder hensynet til at undgå skoleskift, medmindre hensynet til barnets eller den unges behov taler imod.

Der skal endvidere udarbejdes en aftale med stedet, der nærmere definerer, hvad kommunen kan forvente, at anbringelsesstedet leverer inden for den økonomiske ramme, som der opnås enighed om. I forbindelse med aftalen med anbringelsesstedet, skal det defineres nærmere i aftalen, hvad der er indeholdt i anbringelsen. Den konkrete hjælp vil kunne ydes af det sted, hvor barnet eller den unge har døgnophold eller på anden måde.

Henvisning til intern skole på anbringelsesstedet

Udgangspunktet er, at barnet eller den unge skal optages i folkeskolen, herunder i en specialklasse eller specialskole i den kommune, hvor de anbringes. Hvis den stedlige kommune ønsker at henvise eleven til specialpædagogisk bistand i en intern skole i anbringelsesstedet, skal den handlende kommune have

underretning herom. Underretningen skal indeholde en redegørelse for, hvorfor barnet/den unge ikke kan henvises til et undervisningstilbud i folkeskolen. Hvis der ikke kan opnås enighed mellem kommunerne om at henvise barnet eller den unge til specialpædagogisk bistand i anbringelsesstedet, skal barnet/den unge henvises til et undervisningstilbud i folkeskolen, herunder til et undervisningstilbud i en specialklasse eller en specialskole²³.

Det er ikke kun børn og unge, der er anbragt på et opholdssted eller døgninstitution, der kan henvises til en intern skole på et anbringelsessted. Der kan også henvises elever fra et andet anbringelsessted eller elever, der er henvist til et dagbehandlingstilbud. Henvielse til en intern skole på et anbringelsessted følger i øvrigt de samme regler som for interne skoler på dagbehandlingstilbud jf. oven for afsnit 3.1.1.

3.1.4 Tilsyn og sanktionsmuligheder

Det samlede tilsyn består af det kommunale tilsyn med undervisningen på interne skoler, tilsynet med anbringelsesstedet og det personrettede tilsyn med barnet/den unge:

- Tilsynet med undervisningen på den interne skole varetages af den stedlige kommune.
- Tilsynet med anbringelsesstedets drift og indsats efter serviceloven varetages af socialtilsynet.
- Tilsynet med barnet/den unge føres efter servicelovens § 148 af barnets eller den unges handlekommune jf. §§ 9-9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Denne forpligtelse påhviler således barnets eller den unges handlekommune jf. retssikkerhedsloven, uanset om barnets eller den unges anbringelsessted eller dagbehandlingstilbud eventuelt er placeret i en anden kommune.
- STUK gennemfører desuden ad hoc tematiske tilsyn med de interne skoler, da blandt andet kritikken fra Folketingets Ombudsmand har vist, at eleverne ikke modtager den undervisning, de har krav på.

Der føres ikke et tilsyn med den sociale indsats i dagbehandlingstilbud ud over den henvisende kommunes personrettede tilsyn.

²³ Bekendtgørelse nr. 693 af 26. maj 2020 om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder.

Boks 13: Lovgivning om tilsyn med interne skoler

Den interne skole

Den stedlige kommune har ansvar for undervisningen og skal føre tilsyn. Der skal indgå en bestemmelse om tilsyn i overenskomsten om undervisningen.

Anbringelsessteder

Opholdssteder og døgninstitutioner er omfattet af socialtilsynslovens regler om godkendelse og driftsorienteret tilsyn, jf. § 4, stk. 1, § 5 og § 7 i lov om socialtilsyn.

Personrettet tilsyn

Den anbringende kommune fører et personrettet tilsyn med barnet eller den unge efter servicelovens § 148. Det følger af servicelovens § 70, at kommunen senest tre måneder efter, at der er iværksat en foranstaltning over for barnet eller den unge, skal vurdere, om indsatsen skal ændres. Det personrettede tilsyn omfatter herefter mindst to årlige tilsynsbesøg på anbringelsesstedet jf. servicelovens § 70.

Dagbehandlingstilbud

Den kommune, der har truffet afgørelse om støtte efter serviceloven, fører et personrettet tilsyn med barnet eller den unge efter servicelovens § 148 i forhold til den sociale indsats, der er iværksat for det enkelte barn eller den enkelte unge efter serviceloven. Det følger af servicelovens § 70, at kommunen senest tre måneder efter, at der er iværksat en foranstaltning over for barnet eller den unge, skal vurdere, om indsatsen skal ændres. Kommunen skal herefter med højst seks måneders mellemrum foretage en sådan vurdering.

Den stedlige kommune har ansvaret for børn og unges undervisning på de interne skoler og skal derfor føre et tilsyn med undervisningen. Kommunernes tilsyn med undervisningen er ikke nærmere reguleret i folkeskolelovgivningen bortset fra bestemmelsen om, at der i undervisningsoverenskomsten skal indgå et punkt om tilsynsfunktionen. Der er heller ikke fastsat nærmere regler om sanktioner i form af påbud og lignende. I overenskomsten om undervisningen skal indgå en bestemmelse om opsigelsesvarsel.

Hvis undervisningen ikke lever op til kravene i folkeskoleloven, kan undervisningen i dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet ikke fortsætte. Det følger af reglerne om undervisningspligtens opfyldelse. Den stedlige kommune skal i så fald sørge for, at undervisningspligten bliver opfyldt på en anden måde. Det kan ske ved, at eleverne undervises i folkeskolen eller henvises til en anden intern skole eller en fri- eller privat skole m.v.

Det bør fremgå af undervisningsoverenskomsten, hvad der skal ske i det tilfælde, at undervisningen ikke lever op til kravene i folkeskoleloven, herunder hvilke frister og aftaler der træder i kraft. Kommunens tilsynsrapport kan pege på de alvorlige mangler ved undervisningen, der danner grundlag for en sådan opfølgning og for eventuelt at bringe overenskomsten til ophør, hvis det ikke er muligt at etablere et bæredygtigt samarbejde om undervisningen.

Særligt om tilsyn og sanktionsmuligheder på dagbehandlingstilbud

Den kommune, der har truffet afgørelse om dagbehandling efter serviceloven, fører et personrettet tilsyn i forhold til den indsats, der er iværksat for det enkelte barn eller den enkelte unge efter serviceloven.

Den stedlige kommune skal føre tilsyn med undervisningen i den interne skole dagbehandlingstilbudde, der skal sikre, at undervisningen lever op til kravene i folkeskoleloven jf. nærmere afsnit 4.2.

Særligt om tilsyn og sanktionsmuligheder på anbringelsessteder

Anbringelsessteder skal godkendes af socialtilsynet, der også fører et driftsorienteret tilsyn med anbringelsesstederne. Tilsynet føres af fem uafhængige, kommunalt forankrede socialtilsyn, som har ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med de af lov om socialtilsyn omfattede tilbud beliggende i regionen. Socialtilsynene fører dog ikke tilsyn med tilbud beliggende i egen kommune eller med egne tilbud beliggende i andre kommuner. Tilsyn med disse tilbud føres af et af de øvrige tilsyn.

I forbindelse med godkendelse af og det driftsorienterede tilsyn med sociale tilbud vurderer socialtilsynet tilbuddenes generelle kvalitet inden for en række temaer: Uddannelse og beskæftigelse, selvstændighed og relationer, målgrupper, metoder og resultater, sundhed og trivsel, organisation og ledelse, kompetencer, økonomi og fysiske rammer.

Til brug for vurderingen af temaerne – med undtagelse af temaet økonomi – anvender socialtilsynene en centralt fastsat kvalitetsmodel med en række kriterier og indikatorer. Socialtilsynets tilsyn med tilbuddenes økonomi er alene reguleret i lov om socialtilsyn og bekendtgørelse om socialtilsyn. Det betyder, at socialtilsynet som led i deres driftsorienterede tilsyn skal tage stilling til:

1. om anbringelsesstedet er økonomisk bæredygtigt,
2. om anbringelsesstedet økonomi giver mulighed for den fornødne kvalitet i forhold til prisen og i forhold til målgruppe, og
3. om der er gennemsigthed i anbringelsesstedets økonomi.

Socialtilsynet skal hvert år godkende anbringelsesstedets budget. Derudover skal anbringelsesstedet hvert år indberette en række økonomiske nøgletal, som offentliggøres på Tilbudsportalen. Private, selvejende og kommercielle anbringelsessteder (for eksempel aktieselskaber og anpartsselskaber) skal desuden indsende deres reviderede årsregnskaber til socialtilsynet. Der er fastsat en række krav til revisors behandling af anbringelsesstedernes regnskaber.

Tilsynsopgaven omfatter dels kontrol med tilbuddenes kvalitet, dels at bidrage til tilbuddenes udvikling. Socialtilsynet har en udtrykkelig forpligtelse til at indgå i dialog med tilbuddet og dermed bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddet.

Den anbringende kommune er efter servicelovens bestemmelser forpligtet til at følge op på iværksatte foranstaltninger over for børn og unge, senest efter tre måneder og herefter med højst seks måneders mellemrum med henblik på at vurdere, om der er behov for at ændre indsatsen. Den anbringende kommune er i den forbindelse forpligtet til at føre et personrettet tilsyn med barnet eller den unge. Det personrettede tilsyn skal omfatte mindst to årlige tilsynsbesøg på anbringelsesstedet.

Socialtilsynet kan i forbindelse med godkendelsen fastsætte vilkår, som skal opfyldes, inden godkendelsen kan træde endeligt i kraft og har i forbindelse med det driftsorienterede tilsyn mulighed for at gøre brug af sanktioner (påbud og skærpet tilsyn i sammenhæng med påbud). Ligeledes kan socialtilsynet træffe afgørelse om ophør af et tilbuds godkendelse, hvis det ikke længere lever op til grundlaget for godkendelsen.

Sammenhæng mellem socialtilsynet og Tilbudsportalen

Alle tilbud omfattet af socialtilsynet skal fremgå af Tilbudsportalen. Tilbudsportalen er et værktøj til landets sagsbehandlere, der gør det nemt at finde relevante tilbud eller plejefamilier, der retter sig direkte mod den enkeltes specifikke problemstilling. Socialtilsynene godkender stort set alle oplysningerne på Tilbudsportalen om de tilbud, de fører tilsyn med, og lægger desuden oplysninger på portalen om resultaterne af deres tilsyn – herunder om tilsynets vurdering af tilbuddenes kvalitet.

Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommuner og regioner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det kan være forvaltnings- og offentlighedsloven, kommunestyrelses- og regionsloven og de uskrevne grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse. Ankestyrelsens tilsyn omfatter desuden kommunernes overholdelse af sektorlovgivningen, eksempelvis på miljø- og planområdet samt social- og beskæftigelseslovgivningen. Det kan også omfatte folkeskolelovgivningen.

Tilsynet har en lang række lovbundne opgaver og godkendelsesbeføjelser og behandler derudover sager, når der vurderes at være anledning til at rejse en tilsynssag. Inden for den ramme af tilsynets virksomhed, hvor lovgrundlaget giver tilsynet friere rammer til selv at vurdere hvilke sager, der giver anledning til at rejse en tilsynssag, målrettes tilsynet de sager, der har størst betydning ud fra formålet med det kommunale tilsyn.

Tilsynet beslutter selv, om der er anledning til at rejse en sag. Ankestyrelsen skal behandle tilsynssager, som har væsentlig betydning og målretter tilsynet mod de sager, som er mest betydningsfulde ved overordnet at vurdere en sags betydning for kommuner og regioners retsanvendelse i et bredere perspektiv.

Forhold, der kan føre til, at Ankestyrelsen rejser en tilsynssag:

- At der er tale om en fejlagtig praksis i en kommune, som kan være i strid med lovgivningen. For eksempel hvis kommunen agerer på en måde, der går videre end forudsat i udtømmende reguleret lovgivning.
- At der er tale om en bevidst ulovlig beslutning eller undladelse.
- At der er tale om en ulovlighed af et vist omfang (den økonomiske karakter, antallet af berørte borgere og antallet af omfattede kommuner).
- At sagen har aktuel betydning med bevågenhed fra medier, borgere og politikere
- At der er behov for at afklare retstilstanden på et bestemt område.
- At sagen objektivt har økonomisk eller administrativ betydning for en gruppe af myndigheder eller borgere eller for den enkelte borger eller myndighed.

3.2 Tilgrænsende institutioner

Fokus i denne rapport er på elever på interne skoler, der får undervisning efter folkeskoleloven. Arbejdsgruppens kortlægning og øvrige arbejde har derfor ikke omfattet øvrige undervisningstilbud til målgruppen af børn og unge, der har behov for indsatser efter den sociale lovgivning i tilknytning til deres undervisning. Langt de fleste udsatte børn og unge modtager undervisning i andre undervisningstilbud jf. nedenstående tabel 7.

Tabel 7. Oversigt over institutionslandskab oktober 2020 i forhold til udsatte børn

	Antal institutioner	Antal elever	Heraf antal udsatte elever	Ejerskab	Lov	Finansiering
Folkeskoler	1.260	525.690	29.320	Kommunalt	Folkeskoleloven	Kommunalt
<i>heraf specialklasser</i>		16.880	5.110			
Specialskoler	142	9.930	3.410	Kommunalt	Folkeskoleloven	Kommunalt
Kommunale ungdomsskoler	110	3.200	1.060	Kommunalt	Lov om ungdomsskoler	Kommunalt
Interne skoler	157	3.250	2.970	Kommunalt/ regionalt/ privat/ selvejende	Folkeskoleloven	Kommunalt
Fri- og privatskoler	551	121.560	3.280	Selvejende	Friskoleloven	Statsligt tilskud samt egenbetaling og/eller kommunalt tilskud til egenbetalingsdelen.
<i>heraf godkendt som anbringelsessted af socialtilsynet</i>	7*	1.520	260			
Efterskoler	204	26.120	2.620	Selvejende	Lov om efterskoler og frie fagskoler	Statsligt tilskud samt egenbetaling og/eller kommunalt tilskud til egenbetalingsdelen.
Efterskoler godkendt med samlet særligt tilbud	40	3.280	1.120			
<i>heraf godkendt som anbringelsessted af socialtilsynet</i>	3	280	180			
Frie fagskoler	13	220	80			
<i>heraf godkendt som anbringelsessted af socialtilsynet</i>	1	20	10			

Anm.: Antallet af institutioner er opgjort på baggrund af institutionsregisteret i oktober 2020. Elevtal er opgjort på baggrund af 5-17-årige elever indskrevet i grundskolen (inkl. 10. klasse mv.) ultimo 3. kvartal 2019 blandt elever, der har modtaget en social foranstaltning i løbet af 2019, og indgår i befolkningsregisteret ultimo 3. kvartal 2019. Afgrænsningen til 5-17-årige betyder, at elevtallet afviger en smule fra figur 5. Alder opgjort ultimo 3. kvartal. Elevtallene er afrundet til nærmeste 10'er.

* Siden opgørelsen af institutioner i institutionsregisteret i oktober 2020 er Havregården Lille Kost- og Dagskole lukket, hvorfor der nu kun er seks fri- og privatskoler godkendt som anbringelsessted af socialtilsynet.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Som det fremgår af tabel 7 bliver en del udsatte børn og unge undervist på frie skoler (fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler). I lyset af den aktuelle sag med kritik af forholdene på den nu lukkede Havregården Lille Kost- og Dagskole, har arbejdsgruppen konstateret, at der er behov for at se nærmere på problemstillinger med myndighedsansvar på tilgrænsende institutioner, hvor der også er undervisning af udsatte børn og unge. Fri- og privatskoler bliver anvendt som anbringelsessteder mv., men undervisningen

er ikke underlagt et kommunalt ansvar eller tilsynsforpligtelse. Der er i dag 10 frie skoler, der er godkendt som anbringelsessted af socialtilsynet.

Nedenstående tabeller sammenligner myndighedsansvar og tilsyn på tværs af skoletyper. Tabel 8 viser, hvordan sociale foranstaltninger i form af anbringelsessteder og dagbehandling, hvor der kan indrettes undervisningstilbud, er reguleret efter serviceloven.

Tabel 8. Godkendelse af og tilsyn med driften af tilbud/foranstaltninger efter serviceloven

	Lovgrundlag	Godkendelse til målgruppe	Godkendelse af institution	Myndighed	Ansvar for barnet og personrettet tilsyn	Lovbestemt tilsyn	Sektor-tilsyn	Legalitets-tilsyn
Anbringelsessted	Service-loven	Socialtilsyn	Socialtilsyn	Socialtilsyn	Anbringende kommune	Socialtilsyn	Social- og Ældreministeriet	Ankestyrelsen
Foranstaltning i form af dagbehandling	Service-loven	-	-	-	Henvise-nde kommune	-	Social- og Ældreministeriet	Ankestyrelsen
Fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler godkendt som anbringelsessted af socialtilsynet	Service-loven/friskole-loven/lov om efterskoler og frie fagskoler	Socialtilsyn	STUK efter generelle regler	-	Anbringende kommune	Socialtilsyn BUVM	BUVM	-

Note: BUVM er Børne- og Undervisningsministeriet.

Tabel 9 viser godkendelse og tilsyn med de forskellige undervisningstilbud, hvor den samlede målgruppe af udsatte børn og unge kan modtage undervisning.

Tabel 9. Tilsyn med skole- og undervisningstilbuddet til målgruppen af socialt udsatte børn og unge

	Godkendelse	Tilsyn der hviler på myndighedsansvar	Lovbestemt tilsyn/kvalitetstilsyn	Sektortilsyn	Legalitetstilsyn
Folkeskoler, herunder specialklasser	Stedlig kommunalbestyrelse	Stedlig kommune	BVUM/STUK	BUVM	Ankestyrelsen
Specialskoler	Stedlig kommunalbestyrelse	Stedlig kommune	BVUM/STUK	BUVM	Ankestyrelsen
Interne skoler	Stedlig kommunalbestyrelse	Stedlig kommune	BVUM/STUK	BUVM	Ankestyrelsen
Fri- og privatskoler	BUVM/STUK	Forældre- kredsen/skole- bestyrelsen	Forældre- kreds BUVM/STUK	BUVM	-
Efterskoler og frie fagskoler	BUVM/STUK	Skolen selv	BUVM/STUK	BUVM	-

Note: BUVM er Børne- og Undervisningsministeriet.

Tilsyn hviler på myndighedsansvar: Kommunalbestyrelsen har ansvaret for kommunens folkeskoler og skal blandt andet sikre, at undervisningen på de lokale folkeskoler har den nødvendige kvalitet. Det omfatter specialskoler og interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder.

Lovbestemt kvalitetstilsyn: Børne- og undervisningsministeren fører tilsyn med folkeskolekvalitetsudvikling. Tilsynet varetages af Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK). I tilfælde af vedvarende dårlig kvalitet på en folkeskole eller i skolevæsenet kan børne- og undervisningsministeren pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan og kan træffe beslutning om at nedlægge en folkeskole, som ikke inden for en treårig periode har indfriet de fastsatte mål i den af ministeren godkendte handlingsplan.

Lovbestemt tilsyn: Efter lov om friskoler og private grundskoler mv. (friskoleloven) fører forældrekredsen i samarbejde med bestyrelsen tilsyn med undervisningen, elevernes standpunkter og med om undervisningen står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Ved siden af det lokale tilsyn fører STUK tilsyn med fri- og privatskoler.

Sektortilsyn: Ressortministerierne har på ulovbestemt grundlag en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministeriets område administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om den fortsat er hensigtsmæssig.

Legalitetstilsyn: Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommuner og regioner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Ankestyrelsens tilsyn omfatter desuden kommunernes overholdelse af sektorlovgivningen.

Nedenstående afsnit viser, hvad gældende regler på området er. En nærmere undersøgelse af forholdene for udsatte børn og unge på fri- og privatskoler er ikke omfattet af indeværende afrapportering, men bør belyses i anden sammenhæng.

3.2.1 Sociale tilbud og undervisning på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler

Der er kommunal praksis for, at de sociale myndigheder også anbringer børn og unge på fri- og privatskoler med kostafdeling, efterskoler og frie fagskoler, der drives efter henholdsvis friskoleloven og lov om efterskoler og frie fagskoler.

Efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling skal godkendes af socialtilsynet jf. lov om socialtilsyn, hvis skolen har ni pladser eller derover til anbringelse af børn og unge. Hvis skolen har otte pladser eller derunder, skal den enkelte plads godkendes konkret i forhold til barnet eller den unge. Der er tale om børn og unge med behov for en social foranstaltning efter serviceloven i form af anbringelse, hvor der ikke sker en selvstændig henvisning til undervisningstilbud, da anbringelsen sker på en kostskole. Der er i alt seks fri- og privatskoler, tre efterskoler og en fri fagskole, der er godkendt som anbringelsessted af socialtilsynet.

Kommuners anvendelse af fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler som anbringelsessteder betyder, at undervisningen ikke er omfattet af den stedlige kommunes myndighedsansvar, som den er på de interne skoler, men derimod hviler på den enkelte fri- og privatskole, efterskole og frie fagskole.

Undervisningen på fri- og privatskoler

Undervisningen skal efter friskoleloven stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Eleverne skal undervises inden for folkeskolens fagområder, og skolerne kan vælge at være prøvofri. Der er dog ikke krav til for eksempel et bestemt timetal, fagrække og afholdelse af nationale test. Skolerne skal have slutmål og undervisningsplaner for deres undervisning. De skal som minimum formulere slutmål og udarbejde undervisningsplaner for de fagområder, man normalt inddeler fagene i folkeskolen. Eleverne på fri- og privatskoler, der modtager undervisning på 8. og 9. klassetrin, aflægger folkeskolens afgangseksamen, prøve på 8. klassetrin og 9.-klasseprøver, medmindre skolen har meddelt Børne- og Undervisningsministeriet, at den ikke afholder prøverne (det vil sige prøvofri skole).

Ud over kravet om, at undervisningen skal stå mål med folkeskolens undervisning, er der ikke fastsat bestemmelser om kvalifikationskrav til det undervisende personale bortset fra kravene til skoler med en særlig specialundervisningsprofil, jf. nedenfor.

Specialundervisning på fri- og privatskoler

Fri- og privatskoler skal tilbyde supplerende undervisning og anden faglig støtte mv. samt specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskolelovens regler herom. Det statslige tilskud til skolerne kan forhøjes, hvis skolerne har en særlig specialundervisningsprofil. Det forudsætter blandt andet, at skolen i gennemsnit de tre forudgående år har haft mindst 13 elever, der får specialundervisning.

En skole certificeret med en særlig specialundervisningsprofil skal planlægge og evaluere indholdet i specialundervisningen, således at skolens elever med særlige behov kan nå de fastsatte slutmål og modtage en undervisning, som står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Der stilles endvidere krav om, at skolen har en fysisk indretning, politik med hensyn til tilgængelighed, undervisningsmidler og hjælpemidler, som er nødvendige for at kunne varetage undervisningen af skolens elever med særlige behov. Derudover skal skolens undervisende personale have de tilstrækkelige kompetencer til at varetage undervisningen af skolens elever med særlige behov.

I praksis har bestemte fri- og privatskoler organiseret sig som sociale tilbud med en målgruppe, der omfatter børn og unge med behov for socialpædagogisk støtte og/eller behandling efter serviceloven.

Tilsyn med fri- og privatskoler

Undervisningen på fri- og privatskoler er ikke omfattet af kommunalt myndighedsansvar og tilsyn. Tilsynet med fri- og privatskoler sker primært lokalt gennem forældrekredsen. Det følger af friskoleloven, at det påhviler forældrene til børn i en fri- eller privatskole at føre tilsyn med skolens almindelige virksomhed. Forældrekredsen træffer selv beslutning om, på hvilken måde tilsynet skal udøves. Forældrekredsen og bestyrelsen skal dog i fællesskab sikre, at tilsyn med elevernes standpunkt i bestemte fag, og om skolens samlede undervisningstilbud ud fra en helhedsvurdering står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, varetages af en eller flere tilsynsførende, eller at dette tilsyn sker ved selvevaluering efter en evalueringsmodel godkendt af børne- og undervisningsministeren.

Ved siden af det lokale tilsyn fører STUK et statsligt tilsyn med fri- og privatskoler. Det statslige tilsyn omfatter, om skolerne overholder stå mål med-kravet og uafhængighedskravet, kravet om frihed og folkestyre, fastsætter slutmål for de fagområder, som folkeskolens fagkreds naturligt kan opdeles i,

udarbejder undervisningsplaner og fastsætter delmål for undervisningen i udvalgte fag på bestemte tidspunkter i undervisningsforløbet (delmål)²⁴, om undervisningssprog er dansk og skolernes specialundervisning, prøveafholdelse, vedtægter m.v.

Tilsynet føres ved tilbagevendende risikobaserede tilsyn, hvor et antal skoler udtages på baggrund af databaserede indikatorer for undervisningskvaliteten (stå mål med-kravet) og databaserede indikatorer vedrørende overholdelse af frihed- og folkestyrekravet. Desuden føres tematiske tilsyn med udvalgte dele af ovenstående emner. Antallet af skoler i de risikobaserede og tematiske tilsyn fastlægges efter en afvejning af bekymringsniveauet for en skole baseret på data og de tilgængelige ressourcer til gennemførelse af tilsynene. Derudover gennemføres enkeltstags tilsyn, når STUK modtager oplysninger, der giver anledning til væsentlig bekymring for undervisningskvaliteten og/eller overholdelse af lovgivningen på en skole.

Endvidere indgår der også et økonomisk tilsyn med skolerne.

Undervisningen på efterskoler og frie fagskoler

Efterskoler og frie fagskoler er private selvejende kostskoler, der tilbyder undervisning og samvær på kurser, hvis hovedsigte er livsoplysning, folkelig oplysning og demokratisk dannelse. Staten yder tilskud til skolerne, der også skal have andre indtægter end statstilskud i form af elevbetaling. Efterskoler og frie fagskoler finansieres som udgangspunkt ved statstilskud og egenbetaling og modtager ikke kommunale tilskud bortset fra i visse nærmere fastsatte situationer.

Hvis en efterskole eller fri fagskole optager elever, der er undervisningspligtige i henhold til folkeskoleloven, skal undervisningen efter lov om efterskoler og frie fagskoler stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Skolen fastsætter for disse elever slutmål for de fagområder, som folkeskolens fagkreds naturligt opdeles i, og for folkeskolens obligatoriske emner. Hvis skolen tilbyder undervisning for elever på 8. klassetrin, fastsætter den for sådanne elever på 8. klassetrin mål for undervisningen i geografi, biologi og fysik/kemi (delmål).

Eleverne på efterskoler og frie fagskoler, der modtager undervisning på 8. og 9. klassetrin, aflægger folkeskolens afgangseksamen, prøve på 8. klassetrin og 9.-klasseprøver, medmindre skolen har meddelt Børne- og Undervisningsministeriet, at den ikke afholder prøverne (det vil sige prøvfri skole).

Efterskoler og frie fagskoler kan tilbyde undervisningen på 10. klassetrin som 10. klasse. Tilbuddet skal stå mål med kravene til undervisningen i de obligatoriske fag, selvvalgt opgave, uddannelsesplan og vejledning. Skolen skal tilbyde prøver i de obligatoriske fag. Desuden skal eleverne deltage i brobygning eller kombinationer af brobygning og ulønnet praktik med et uddannelsesperspektiv. Elever i 10. klasse kan indstille sig til prøver, hvis skolen tilbyder en undervisning i prøvefagene, der står mål med undervisningen i folkeskolen.

Der er ikke fastsat bestemmelser om kvalifikationskrav til det undervisende personale på efterskoler og frie fagskoler.

²⁴ Hvis skolen ikke fastsætter slutmål og delmål, gælder Fælles Mål fastsat for undervisningen i folkeskolen.

Specialundervisning på efterskoler og frie fagskoler

Efterskoler og frie fagskoler skal i lighed med fri- og privatskoler tilbyde supplerende undervisning og anden faglig støtte til en elev, praktisk medhjælp og specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

En efterskole eller fri fagskole kan af børne- og undervisningsministeren godkendes som en skole med et samlet særligt undervisningstilbud på grundlag af skolens indholdsplan. Efterskoler og frie fagskoler godkendt med et samlet særligt undervisningstilbud retter sig mod elever med ordblindhed og elever med andre udfordringer. Staten yder tilskud til specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand på efterskoler og frie fagskoler og yder til skoler, godkendt med et samlet særligt undervisningstilbud, forhøjede tilskud efter takster gradueret efter elevernes støttebehov.

Tilsyn med efterskoler og frie fagskoler

For efterskoler og frie fagskoler er der ikke et forældrebaseret tilsyn med inddragelse af certificerede tilsynsførende eller selvevaluering. Der er alene et statsligt tilsyn med, om efterskolernes og de frie fagskoler virksomhed er i overensstemmelse med lov om efterskoler og frie fagskoler. Det er STUK, der varetager det statslige tilsyn.

Skolen skal som led i undervisningen mindst en gang årligt foretage en evaluering af elevernes udbytte af undervisningen. Evalueringen danner grundlag for, at undervisningen tilrettelægges, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger med det formål, at eleven så vidt muligt tilegner sig de kundskaber og færdigheder, der følger af de fastsatte mål. Endvidere skal skolen regelmæssigt foretage en evaluering af skolens samlede undervisning og udarbejde en plan for opfølgning på evalueringen.

Socialtilsynets godkendelse og tilsyn

Efterskoler, frie fagskoler samt fri- og privatskoler med kostafdeling skal i lighed med øvrige anbringelsessteder, jf. servicelovens § 66, stk. 1, godkendes af socialtilsynet jf. lov om socialtilsyn, hvis skolen har ni pladser eller derover til anbringelse af børn og unge og er dermed også underlagt socialtilsynets løbende, driftsorienterede tilsyn. Skolerne er dog undtaget fra socialtilsynets godkendelse af og tilsyn med økonomiske, organisatoriske og ledelsesmæssige forhold, idet disse forhold er omfattet af det tilsyn, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet fører med skolerne. I forhold til socialtilsynets godkendelse af og tilsyn med skolerne som anbringelsessted i øvrigt, er disse omfattet af godkendelse og tilsyn i samme omfang som andre anbringelsessteder, jf. lov om socialtilsyn og bekendtgørelse om socialtilsyn med bilag. Hvis skolen har otte pladser eller derunder til anbringelse af børn og unge, skal den enkelte plads godkendes konkret i forhold til barnet eller den unge, og tilsynet med anbringelserne føres af den anbringende kommune i forbindelse med den løbende opfølgning og det personrettede tilsyn.

Perspektiver på tilsynet med fri- og privatskoler, der er godkendt som anbringelsessteder

Fri- og privatskoler, hvor alle pladser er godkendt til anbringelse, har ikke som andre fri- og privatskoler en mere bredt sammensat elevgruppe med tilhørende forældregruppe. Der kan være børn og unge, der er anbragt langt fra hjemmet, hvor forældrene ikke har mulighed for at følge skolens liv og virke på tæt hold, og forældrene kan selv være udsatte som følge af egen sygdom eller andre sociale udfordringer. Der vil derfor ofte være tale om, at forældregruppen ikke har nogen reel mulighed for at løfte tilsynsop-

gaven med undervisningen og indgå i et ligeværdigt samarbejde med bestyrelsen herom. Undervisningen kommer derfor i for høj grad alene til at være omfattet af det statslige tilsyn med undervisningen på alle fri- og privatskoler, der uanset den statslige prioritering ikke kan opveje forældrekredsens tilsyn på baggrund af personlig viden og indsigt i skolens undervisning og virke.

Finansiering af undervisningen på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler

Staten yder taxametertilskud til kostelever, herunder til anbragte elever på fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler. Staten yder endvidere driftstilskud, bygningstilskud og tilskud til kostafdeling per årselev. Afhængig af den enkelte skoleform yder staten endvidere elevstøtte og tillægstakst til særligt prioriterede elevgrupper (efterskoler) og tilskud for ekstern kompetencegivende undervisning, præmie for optag, elevstøtte og tillægstakst for elever med og uden uddannelsesplan (frie fagskoler).

Elevers bopælskommune betaler et kommunalt bidrag til staten per elev for eleverne på de frie skoler (fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler). Bidraget til staten begrundes med, at kommunen har reducerede udgifter til folkeskoleområdet, når elever går på frie skoler. Da kommunerne ikke har kontrol over, hvor mange forældre der vælger en fri skole, giver det kommunerne en vis budgetmæssig usikkerhed. For at undgå, at der er for stor økonomisk usikkerhed forbundet med de kommunale bidrag til staten, er det kommunale bidrag væsentligt lavere end kommunernes gennemsnitlige udgifter per elev i folkeskolen. Kommunernes bidrag til staten er et fast beløb per elev, uanset hvilket tilbud eleven modtager på den frie skole (for eksempel specialundervisningstilbud) og uanset om eleven er henvist til skoletilbuddet af kommunen. Kommunernes samlede kommunale bidrag til staten modsvarer ikke de samlede statslige tilskud til frie skoler på trods af, at de frie skoler er delvist forældrefinansieret. Finansiering af egenbetaling for de anbragte elever sker i henhold til serviceloven.

3.3 Organiseringen af interne skoler i praksis

En gennemgang af de interne skolers hjemmesider viser, at de fleste af dem beskriver, at de tager hånd om en bred vifte af sociale og emotionelle udfordringer. Mens nogle af de interne skolers beskrivelser peger på en høj grad af specialisering inden for et specifikt område som eksempelvis misbrug, udviklingshæmning eller kriminel adfærd, beskriver andre, at de håndterer flere overlappende og mere generelle problematikker. Dette underbygger, at institutionerne står over for en kompleks og ressource- og kompetencekrævende opgave²⁵.

I dette afsnit præsenteres viden om organiseringen af de interne skoler i praksis – herunder størrelse, ejerforhold, geografiske forskelle og samarbejde med folkeskolen. Afsnittet viser blandt andet, at cirka halvdelen af de interne skoler har færre end 20 elever, og at størstedelen af dagbehandlingstilbuddene er i Region Sjælland og Region Hovedstaden. Hovedparten af de interne skoler er private.

²⁵ Arbejdsgruppen har i foråret 2020 gennemgået alle interne skolers hjemmesider i forhold til deres egne beskrivelser af målgruppen for deres tilbud.

3.3.1 Antal skoler og skolestørrelse

Antallet af interne skoler er opgjort for de seneste 5 skoleår i tabel 10.

Tabel 10. Antal interne skoler

Skoleår	Antal skoler
1. oktober 2015 – skoleåret 2015/2016	189
1. oktober 2016 – skoleåret 2016/2017	173
1. oktober 2017 – skoleåret 2017/2018	170
1. oktober 2018 – skoleåret 2018/2019	167
1. oktober 2019 – skoleåret 2019/2020	165

Anm.: Børne- og undervisningsministeriets institutionsregister er ikke et forløbsregister, hvorfor mulighederne for at tilgå historiske data er begrænsede, ligesom oplysningerne heri er de af skolerne eller kommunerne senest indberettede oplysninger om institutionerne.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Antallet af interne skoler har været faldende i perioden fra 2015 til 2019. I skoleåret 2015/2016 var der 189 interne skoler, mens der er registreret 165 interne skoler i institutionsregistret i skoleåret 2019/2020. Faldet i antallet af interne skoler kan imidlertid identificeres endnu længere tilbage. I 2011 var der 259 registrerede interne skoler i ministeriets institutionsregister. Det bemærkes, at skolerne og kommunerne selv skal vedligeholde registeret, og derfor kan der være usikkerheder forbundet med antallet.

I september 2020 var der 176 interne skoler i institutionsregisteret. Ved en systematisk rundringning til alle interne skoler i institutionsregistret og opslag på hjemmesider foretaget af Børne- og Undervisningsministeriet i september 2020 er der identificeret 157 interne skoler²⁶. Af de 157 interne skole er 69 placeret på et anbringelsessted og 88 i et dagbehandlingstilbud. 45 af de interne skoler på anbringelsessteder har også dagbehandlingstilbud.

I Børne- og Undervisningsministeriets registerdata har det været muligt at identificere antallet af elever for skoleåret 2019/2020 for 129 af de interne skoler. Antal elever på skolerne er opgjort i tabel 11.

Tabel 11. Interne skoler i september 2020 fordelt efter elevantal 2019/2020

	< 10 elever	10-19 elever	20-29 elever	> 29 elever
Antal institutioner med indberettet elevtal	18	46	28	37
Procentvis andel af institutionerne	14%	36%	22%	29%

Anm.: Ifølge institutionsregisteret findes i alt 176 interne skoler. Der er 19 skoler i institutionsregisteret, som er kategoriseret som enten dubletter, lukkede, på sygehuse eller fejkategoriseret, og derfor er taget ud. Kategoriseringen er foretaget af Børne- og Undervisningsministeriet ved rundringning foretaget i september 2020. Kun elevtal for de kategoriserede skoler er medtaget. Elevtal under fem er diskretioneret og indgår derfor ikke.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet datavarehus.

²⁶ I rapporten tages der udgangspunkt i de 157 interne skoler, som er identificeret ved arbejdsgruppens rundringning.

50 procent af de interne skoler, der har indberettet elevtal, har færre end 20 elever indskrevet i skoleåret 2019/2020, jf. tabel 11. To af skolerne har flere end 100 elever. 18 skoler har færre end 10 elever på trods af, at en intern skole ifølge loven skal være normeret til mindst 10 elever ved skoleårets begyndelse. Dette uddybes i afsnittet om undervisningens kvalitet.

3.3.2 Mangelfulde overenskomster mellem de stedlige kommuner og de interne skoler

Undersøgelsen af interne skoler fra 2018 viser, at hovedparten af de interne skoler har indgået en undervisningsoverenskomst, men at den kun i to ud af tre tilfælde indeholder alle de lovpligtige elementer²⁷.

Ifølge Folketingets Ombudsmands temarapport fra 2020 havde alle fem opholdssteder med interne skoler indgået en undervisningsoverenskomst, men ingen af dem opfyldte fuldt kravene til indhold. Uanset at der er mulighed for at indgå aftaler om, hvordan den fornødne kvalitet af undervisningen kan sikres, herunder ved samarbejde med en lokal folkeskole, synes kommunerne ikke at benytte disse muligheder.

Efter reglerne er det den stedlige kommune, der har indgået undervisningsoverenskomst med dagbehandlingstilbud og anbringelsesstedet, der i første omgang betaler for undervisningen og herefter kan kræve refusion af den anbringende/henvisende kommune. Efter dialog med kommunerne tyder det dog på, at der nogle steder er kommunal praksis for, at dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder ofte afkræver de anbringende kommuner en samlet takst for den interne skole uden om den stedlige kommunen. Der findes også eksempler på, at dagbehandlingstilbud opkræver betaling for en skolefritidsordning uanset, at de ikke har hjemmel i lovgivningen til at oprette en skolefritidsordning på dagbehandlingstilbudet.

Denne praksis betyder, at den stedlige kommune ikke kan følge, om opkrævningen for den interne skole er i overensstemmelse med reglerne og det fastsatte budget, fastsat i forhold til time- og læseplaner, personalets kvalifikationer m.v. Den stedlige kommune har desuden ikke mulighed for at sanktionere ved at tilbageholde tilskud ved manglende overholdelse af overenskomst. Denne udfordring gælder kun for private tilbud jf. afsnittet nedenfor.

3.3.3 Organisering som offentligt eller privat tilbud

Undervisningsområdet er primært drevet af det offentlige i Danmark. Derudover findes en række frie skoler, der omfatter fri- og privatskoler, efterskoler og frie fagskoler, som blandt andet driver grundskole. De frie skoler skal for at kunne modtage tilskud fra staten være en uafhængig selvejende institution, og skolens midler må alene komme skolen og undervisningsvirksomhed til gode. Der er hverken i folkeskoleloven eller i love om frie skoler hjemmel til at betale en merpris for undervisning. Interne skoler er en del af folkeskolen, og kommunerne skal derfor sikre, at den pris de betaler for undervisning på interne skoler udelukkende anvendes til formålet og således forhindre, at der kan blive betalt en merpris.

På det sociale område er der i højere grad praksis for at anvende private tilbud, og der er ikke de samme regler om uafhængighed og selveje som på skoleområdet, hvilket betyder, at der findes kommercielle private sociale tilbud, som kan udlodde tilbuddets overskud som udbytte (profit) til en ejerkreds. Dagbehandlingstilbud drives primært af private aktører, men der findes også offentligt drevne dagbehandlingstilbud. Med den nuværende organisering af dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder er der

27 Rambøll (2018).

mulighed for at udlodde udbytte, hvis institutionen har en bagvedliggende ejer eller ejerkreds, jf. tabel 12. Dette er særligt tilfældet for dagbehandlingstilbud, hvor over halvdelen er organiseret som anparts-selskaber, aktieselskaber, enkeltmandsvirksomheder eller personligt ejede mindre virksomheder.

Den manglende regulering af særligt dagbehandlingstilbud gør det muligt at drive det samlede tilbud i en række selskabsformer og konstruktioner, der kan gøre det muligt at udbetale overskud til ejere. Børne- og Undervisningsministeriet har foretaget en gennemgang af de private institutioner med interne skoler, som har offentligt tilgængelige regnskaber. Gennemgangen indikerer, at der på tværs af alle anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud med interne skoler er udloddet henholdsvis 32,4 mio. kr. i 2017, 16,6 mio. kr. i 2018 og 22,0 mio. kr. i 2019. Det skal dog bemærkes, at udbyttet kan omfatte anden aktivitet end det, der angår dagbehandling og skole samt, at udbyttet kan være tilbageført til dagbehandlingstilbuddet eller anbringelsesstedet.

Den nuværende organisering med private dagbehandlingstilbud og interne skoler på anbringelsessteder giver således risiko for, at de kommunale midler til behandling og undervisning af udsatte elever ikke anvendes til formålet, men i stedet ender som udbytte til private.

Arbejdsgruppen har fået hjælp af Skatteministeriet til at gennemgå ejerforholdene på de interne skoler. Opgørelsen fremgår af nedenstående tabel 12. Det bemærkes, at nogle virksomheder har flere institutioner, hvorfor antallet ikke stemmer overens med øvrige tabeller.

Tabel 12. Ejerskabsforhold for institutioner med interne skoler

	Anbringelsessteder	Anbringelsessteder der også tilbyder dagbehandling	Dagbehandlingstilbud	I alt
Offentlige – kommunale og regionale	5	7	10	22
Ikke-offentlige institutioner mv., der ikke kan trække overskud ud, da de pr. definition ikke har ejere:				
Organiseret som fonde, foreninger eller selvejende institutioner, og som ikke er registreret med skattestatus hos Skattestyrelsen	8	22	16	46
Omfattet af selskabsskatteloven eller fondsbeskatningsloven, og som er registreret med skattestatus hos Skattestyrelsen	2	6	10	18
Virksomheder, der kan trække overskud ud, da de har ejere:				
Omfattet af selskabsskatteloven og organiseret som anpartsselskaber, aktieselskaber eller andre selskaber med pligt til at indberette oplysnings-skema	2	8	34	44
<i>Heraf som i et eller flere af indkomstårene 2014-2018 har udloddet udbytte</i>	1	4	16	21
Registreret som enten interessentskaber eller personligt ejede mindre virksomheder	0	0	9	9
I alt	17	43	79	139

Anm.: I princippet kan institutioner, der er organiseret som en forening, udlodde udbytte til foreningens medlemmer. Det afhænger af foreningens vedtægter. Tallene summer ikke, da en del af de privatejede skoler indgår i samme virksomhed og derfor kun indgår en gang selvom der er flere skoler.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet og Skattestyrelsen.

Opgørelsen i tabel 12 viser, at særligt dagbehandlingstilbud er organiseret, så de kan trække overskud ud. Skattestyrelsen har opgjort, at 21 af de institutioner, der er organiseret som anpartsselskaber, aktieselskaber eller andre selskaber med pligt til at indberette oplysningsskema i et eller flere af indkomstårene 2014-2018, har udloddet udbytte. Det bemærkes, at institutioner organiseret som enkeltmandsvirksomheder, interessentskaber eller personlig ejede mindre virksomheder kan have et overskud, som per definition tilhører ejerne. Det er derfor ikke meningsfyldt at tale om udlodning af udbytte i disse tilfælde. Hertil kommer, at de erhvervsdrivende kan indberette overskud fra flere CVR-numre samlet. Nogle privatinstitutioner kan desuden have andre aktiviteter, som bidrager til et eventuelt overskud og udbetalt udbytte. Endelig bemærkes, at det ikke kan opgøres, om eventuelt udbytte er tilbageført til virksomhederne eller om det er gået til ejerne.

Flere af de interviewede kommuner peger på, at det er meget ugenomsigtigt, hvad de penge, der bruges på specialundervisning af børn og unge på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder, anvendes til. Det er nogle gange op til 70.000 kr. per elev per måned. Fra kommuneinterviews fremgår det, at nogle kommuner af denne årsag vælger helt at undlade at anvende interne skoler. Andre kommuner ser sig nødsaget til at gøre brug af disse ofte dyre tilbud på trods af den manglende gennemsigthed, fordi de ikke ser alternativer til et passende undervisnings- og behandlingstilbud. Der findes også kommuner, som har gode erfaringer med interne skoler. Der findes i dag interne skoler i 62 kommuner, men øvrige kommuner benytter også disse.

3.3.3 Geografiske forskelle

Der er store regionale forskelle i brugen af interne skoler. Det gælder særligt for dagbehandlingstilbud, hvor cirka 81 procent er placeret på Sjælland (Region Sjælland og Region Hovedstaden). 89 procent af alle elever på dagbehandlingstilbud går på dagbehandlingstilbud på Sjælland. Ud af alle elever, der går på dagbehandlingstilbud, går 31 procent på et dagbehandlingstilbud placeret i Københavns Kommune²⁸.

I tabel 13 herunder sammenlignes kommunernes brug af interne skoler i forhold til øvrige undervisningstilbud. I tabellen er elever der modtager sociale foranstaltninger fordelt på undervisningsinstitutioner opgjort på regionsniveau. Elever der modtager sociale foranstaltninger sammenlignes på tværs for at undersøge kommunernes forskellige praksis og benyttelse af skoletilbud til udsatte elever²⁹.

²⁸ Opgjort på baggrund af elevtal i Børne- og Undervisningsministeriets datavarehus 2019.

²⁹ Det bemærkes, at ikke alle elever på interne skoler indgår, da ikke alle ifølge data der modtager en social foranstaltning på trods af at det er en forudsætning for at blive henvist til en intern skole.

Tabel 13. Fordeling af socialt udsatte elever på udvalgte undervisningsinstitutioner fordelt på regioner, 2019/2020

	Region Hovedstaden	Region Sjælland	Region Midtjylland	Region Nordjylland	Region Syddanmark	Hovedtotal
Interne skoler	14%	11%	2%	2%	3%	7%
<i>På anbringelsessted</i>	2%	4%	1%	1%	2%	2%
<i>I dagbehandlingstilbud</i>	11%	8%	1%	1%	1%	5%
Folkeskoler	55%	54%	55%	55%	57%	55%
Folkeskole, specialklasse	8%	11%	14%	17%	12%	12%
Kommunale specialskoler	9%	8%	8%	6%	7%	8%
Kommunale ungdomsskoler	2%	2%	3%	2%	2%	2%
Fri- og privatskoler	7%	7%	7%	7%	9%	7%
Efterskoler	4%	5%	7%	8%	7%	6%
Efterskoler med samlet særligt tilbud	1%	2%	3%	4%	3%	3%
Frie fagskoler	0%	0%	0%	1%	0%	0%
I alt	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Anm.: Opgjort på baggrund af 5-17-årige elever indskrevet i grundskolen (inkl. 10. klasse mv.) ultimo 3. kvartal 2019 blandt elever, der har modtaget en social foranstaltning i løbet af 2019, og indgår i befolkningsregistret ultimo 3. kvartal 2019. Alder opgjort ultimo 3. kvartal. Bemærk, at opgørelsen ikke omfatter en række mindre institutionstyper af diskretions hensyn, som eksempelvis erhvervsskoler. Fordelingen af elever er foretaget på baggrund af elever på ovenstående institutionstyper Regioner er opgjort på baggrund af elevernes handlekommune for sociale indsatser. Elever kan indgå flere gange, hvis de har modtaget indsatser i regi af flere kommuner i løbet af året. Opdelingen af interne skoler mellem anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud er foretaget af Børne- og Undervisningsministeriet. Tallene er afrundet og summer derfor ikke alle steder til 100 procent.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Af tabel 13 fremgår det, at dagbehandlingstilbud i højere grad benyttes af kommunerne i Region Hovedstaden og i Region Sjælland end i de øvrige kommuner. 11 procent af alle udsatte børn i Region Hovedstaden går i interne skoler, mens dette tal for Region Midtjylland, Syddanmark og Nordjylland kun er 1 procent. Særligt kommunerne i Region Nordjylland har en stor andel af de udsatte elever i specialklasser under folkeskolen. Kommunerne i Region Hovedstaden anvender i langt mindre grad end kommunerne i de øvrige regioner specialklasser i regi af folkeskolen. Dermed er brugen af dagbehandlingstilbud ikke en national tendens, men en regional tendens afgrænset til Sjælland. Der er ikke konstateret en særlig begrundelse for, hvorfor særligt kommunerne på Sjælland benytter sig dagbehandlingstilbud.

Ser man på placeringen af de interne skoler, tegner der sig et lignende billede. Af tabel 14 kan det ses, at 107 af i alt 157 interne skoler er placeret i Region Hovedstaden og Region Sjælland.

Tabel 14. Fordeling af interne skoler på regioner

Region	Antal skoler	Antal kommuner <i>med</i> interne skoler i regionen	Antal kommuner <i>uden</i> interne skoler i regionen
Region Hovedstaden	58 skoler	20 kommuner	9 kommuner
Region Sjælland	49 skoler	14 kommuner	3 kommuner
Region Syddanmark	24 skoler	10 kommuner	12 kommuner
Region Midtjylland	16 skoler	11 kommuner	8 kommuner
Region Nordjylland	10 skoler	7 kommuner	4 kommuner

Anm.: Opgørelse lavet pba. institutionsregisterdata, foråret 2020.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

I sammenligningen af kommunernes brug af interne skoler er det væsentligt at bemærke, at kommuner på tværs af alle fem regioner har udfordringer med at fastholde udsatte elever i uddannelsessystemet, jf. tabel 15 herunder.

Tabel 15. Andel elever, der ikke er i gang med 10. klasse eller anden uddannelse 15 måneder efter afsluttet 9. klasse

	Socialt udsatte elever	Øvrige elever
Kommuner i Region Hovedstaden	27%	7%
Kommuner i Region Midtjylland	32%	7%
Kommuner i Region Nordjylland	26%	7%
Kommuner i Region Sjælland	28%	8%
Kommuner i Region Syddanmark	30%	7%

Anm.: Overgang til uddannelse er opgjort 15 måneder eleverne estimeres at have afsluttet 9. klasse. Opgørelsen er afgrænset til elever, der er registreret i befolkningsregisteret 2 år efter de afslutter 9. klasse. Der er set bort fra elever, hvor der er tegn på registreringsfejl. Uddannelse omfatter også 10. klasse mv., og forberedende grunduddannelse. Fordelingen mellem socialt udsatte og øvrige elever er baseret på institutionernes beliggenhedskommune.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik og Børne- og Undervisningsministeriets registerdata.

3.3.5 Indblik i den kommunale praksis

Det har ikke inden for arbejdsgruppens rammer været muligt at afdække de nærmere årsager til, at der er så store regionale forskelle på brugen af interne skoler – hverken i forhold til dagbehandlingstilbud eller anbringelsessteder. Dog fremgår det af de gennemførte kommuneinterviews og inddragelsen af parter og interessenter, at anvendelse og fordeling af interne skoler skyldes forskellige kommunale og regionale praksisser i forhold til håndtering af udsatte børn og unge. Dette kan blandt andet skyldes en vis "stiafhængighed" i kommunerne, hvor man fortsætter med at anvende de eksisterende institutionsmuligheder. Med stiafhængighed menes, at kommuner i de enkelte afdækninger bliver nødt til at tage udgangspunkt i den eksisterende tilbudsvifte.

Det fremgår blandt andet af dialogen med kommuner og interessenter, at henvisningspraksis er forskellig i kommunerne. I nogle kommuner sker henvisningen til interne skoler alene på baggrund af sociale eller specialpædagogiske behov, hvilket er i strid med lovgivningen, hvorved en vurdering af barnets undervisningsbehov ikke inddrages som en naturlig del af henvisningen, herunder om barnet har behov for specialundervisning eller blot sociale foranstaltninger. I andre kommuner sker der en tværfaglig henvisning, hvor skoleforvaltning og socialforvaltning i samarbejde vurderer barnets behov – både socialt og undervisningsmæssigt.

Fire kommuner nævner i de gennemførte kommuneinterviews, at de er i gang med at begrænse deres brug af interne skoler i dagbehandlingstilbud, så der udvikles og etableres mere tværfaglige undervisningstilbud, hvor sociale indsatser kan integreres. Nedenfor vises et case-eksempel på en kommune, som har brudt med "stiafhængigheden" i forhold til anvendelse af interne skoler i forhold til elevgruppen.

Boks 14: Case – Omlægning af brugen af interne skoler

En kommune beskriver, hvordan den tidligere anvendte en lille intern skole (under 10 elever) placeret i kommunen. På baggrund af indblik i kvaliteten af skoletilbuddet besluttede kommunen at inddrage pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR) og vurdere, hvilket skoletilbud der vil passe bedst til de udsatte elever.

Kommunen besluttede på baggrund af vurderingen fra PPR, at de fremadrettet ville prioritere at løfte opgaven på kommunens to eksisterende specialskoler. Skolerne er blandt andet specialiseret i socio-emotionelle vanskeligheder og tager også imod anbragte elever fra andre kommuner. Ifølge kommunen er det helt afgørende, at der er samarbejde specialskolerne imellem og mellem specialskoler og kommunens socialforvaltning. Kommunen har derfor lavet en samarbejdsstrategi for hele specialskoleområdet.

Kommunen har desuden oprettet et Videnscenter (otte fuldtidsstillinger) på den kommunale heldagsskole, der rykker ud på folkeskolerne i forhold til støtte og rådgivning. Dette omfatter for eksempel co-teaching og relationskompetenceopbygning. Folkeskolerne laver anmodninger til videncentret og støttebehov og sparring aftales herefter.

Styrkelse af den forebyggende indsats i kommunerne og omlægning

Mange kommuner har de senere år arbejdet på en omlægning til en tidligere forebyggende indsats for børn og unge i udsatte positioner. Op mod halvdelen af landets kommuner har i et eller andet omfang samarbejdet med Socialstyrelsen om omlægning til en tidligere forebyggende indsats på børne- og ungeområdet³⁰.

En rapport fra VIVE belyser den organisatoriske omlægning til en tidligere forebyggende indsats i kommunerne. Forskning på området påpeger, at den største beskyttelsesfaktor for udsatte børn og unges langsigtede udvikling er at klare sig godt i skolen. Derfor vurderes det af VIVE centralt, at omlægningen til en tidligere forebyggende indsats omfatter indarbejdelse af læring og dannelse samt støtte i barnets skolegang³¹.

Ifølge VIVE italesætter kommuner i mindre grad læring, herunder skolegang, som et selvstændigt fokus i omlægningen. Det kan skyldes, at læring og skolegang ligger implicit i kommunernes arbejde i forhold til at understøtte børnene og de unges hverdagsliv, men det kan også skyldes en trinvis logik i kommunerne, hvor man anser det for nødvendigt først at sikre en god tilknytning til hverdagslivet og social støtte for dernæst at arbejde med at understøtte læring.

30 Socialstyrelsen (2020).

31 VIVE (2020a).

3.3.6 Tilknytning til og samarbejde med folkeskolen

Det fremgår både af STUK's tematiske tilsyn, inddragelse af parter, interessenter og kommuneinterviews, at interne skoler generelt er afkoblet fra den stedlige kommunes øvrige undervisningstilbud. Konsekvenserne af dette er uddybet i afsnit om undervisningens kvalitet på de interne skoler, hvor det blandt andet fremgår, at nogle kommuner ikke fastlægger rammerne for et tættere samarbejde i undervisningsoverenskomsterne.

Parter, interessenter og kommuner påpeger, at de interne skoler organisatorisk er placeret langt fra kommunens øvrige skoletilbud, og at koblingen kun sker ved kommunernes tilsynsforpligtelse til undervisningen på de interne skoler. Dette giver den udfordring, at undervisningstilbud til elevgruppen oftest ikke er koblet til den ekspertise og viden, som kommunens almene folkeskoler, specialklasser og specialskoler har i forhold til undervisning af børn med særlige behov.

Interessenterne udtrykker blandt andet ønske om, at der sker ændringer i organiseringen af interne skoler, så undervisningsdelen kobles tættere til kommunernes undervisningstilbud i regi af folkeskolen. Det fremhæves, at kommunerne for eksempel i højere grad bør tilbyde sociale indsatser til elever i tilknytning til almenundervisningen. Det er forventningen blandt parter og interessenter, at dette vil medføre færre elever i de interne skoler på særligt dagbehandlingstilbuddene, og at flere elever dermed vil kunne blive i almenområdet, mens de får sociale indsatser.

3.3.7 Mangelfuldt kommunalt tilsyn med undervisningen

Kommunernes forpligtelse til at føre tilsyn med de interne skoler svarer til den forpligtelse, de har til at føre tilsyn med folkeskolen generelt. Der er alene i folkeskolelovgivningen stillet krav om, at der i overenskomsten med den interne skole skal være bestemmelse om tilsyn, men ikke hvad bestemmelsen konkret skal indeholde.

Både undersøgelser fra Folketingets Ombudsmand, Rambølls undersøgelse og STUK's tematiske tilsyn tydeliggør, at det nuværende kommunale tilsyn med undervisningen ikke i tilstrækkelig grad sikrer, at eleverne i de interne skoler får et undervisningstilbud af tilstrækkelig kvalitet i forhold til undervisningsmiljøet og reglerne for undervisningen. Det synes vanskeligt for kommunerne at komme tæt på skolernes undervisningspraksis og dermed at få etableret et tilsyn, der effektivt kan fjerne de problemer, som de interne skoler har med at undervise efter folkeskolelovens regler.

Fra interviews med kommuner tegnes et billede af, at der er stor forskel fra kommune til kommune på, hvor godt tilsynet er. I flere af de interviewede kommuner bliver tilsynet med specialundervisningen på interne skoler varetaget af en enkelt person. De tilsynsførende oplever, at det er en udfordring at stå alene med opgaven. Flere har i interviewsene påpeget, at der savnes et fagligt netværk at sparre med. Til denne udfordring hører desuden, at det kommunale tilsyn med undervisningen på de interne skoler i nogle tilfælde konstateres at være mangelfuldt og at mangle ressourcer samt tilstrækkelige sanktionsmuligheder til at sikre overholdelse af folkeskoleloven. Dette bakkes op af parter og interessenter på området.

Mange af parter og interessenter på området påpeger, at tilsynet med undervisningen på de interne skoler kan og bør styrkes. Gennem arbejdsgruppens interviews med kommuner er det blevet påpeget, at det på den ene side er vigtigt at have et lokalt forankret kommunalt tilsyn, der kender de lokale instituti-

oner og kan indgå i et konstruktivt samarbejde med de interne skoler og derved sikre kvaliteten af undervisningen. Omvendt kan en sådan organisering have den udfordring, at der kan mangle ressourcer, jf. ovenstående beskrivelse af enkeltmandstilsyn, og den fornødne tyngde, der skal til for at få interne skoler med problemer til at rette ind samt at bruge sanktionsmuligheder. En kommune peger desuden på en lokal problemstilling i forhold til den interne skoles betydning i form af arbejdspladser i kommunen, hvorfor kommunen i deres tilsyn mente, at de skulle balancere i forhold til hensynet mellem kravene til institutionen, og at institutionen samtidig skaber arbejdspladser i kommunen.

Sanktionsmulighederne er ikke nærmere lovreguleret. Viser det kommunale tilsyn, at den interne skole ikke overholder kravene til undervisningen, kan undervisningen på den interne skole ikke opretholdes. Det kan gælde for enkelte elever eller hele elevgruppen på den interne skole. Det kan imidlertid være en udfordring for den stedlige kommune med kort varsel at finde et andet relevant specialundervisningstilbud til en eller flere elever.

Hovedparten af kommunerne med interne skoler gennemfører en-to tilsynsbesøg per skoleår per interne skole³². 27 procent af lederne på interne skoler angiver, at de samarbejder med skoleforvaltningen mindst en gang om ugen. Til sammenligning gør det sig gældende for 66 procent af lederne på specialskoler og 47 procent af lederne på folkeskoler med specialklasser³³.

Det skal tilføjes, at det overordnede ministerielle sektortilsyn med kvaliteten af undervisningen i de interne skoler er svækket af, at datamaterialet om eleverne i de interne skoler er mangelfuldt, jf. afsnit 5 om datakvalitet. De meget brede rammer for oprettelse af private dagbehandlingstilbud og interne skoler på anbringelsessteder kræver en høj grad af monitorering af området for at sikre, at forholdene kommer børnene og de unge på de interne skoler til gode. For nuværende kan det siges, at en sådan stor grad af monitorering ikke er til stede.

32 Rambøll (2018).

33 Rambøll (2020).

4 Undervisningens kvalitet

Den stærkeste beskyttelsesfaktor for, at udsatte børn og unge får et godt voksenliv, er, at de klarer sig godt i skolen og får en uddannelse. Flere nationale og internationale undersøgelser dokumenterer, at skole og uddannelse kan være "vejen ud af udsathed". Succes i skolen og med uddannelse kan styrke barnets selvværd og skærme det mod yderligere stigmatisering. Alle andre sociale påvirkninger, som udsatte børn og unge i øvrigt har med sig i livet, står i baggrunden i forhold til uddannelsens betydning for et liv uden udsathed. En skolegang med god undervisning er derfor særligt afgørende for udsatte elever i interne skoler³⁴. Undervisningen i de interne skoler skal med hensyn til krav til indhold, kvalitet og udvikling ligne og svare til undervisningen i folkeskolen.

Både STUK's tematiske tilsyn, undersøgelser af interne skoler og specialundervisningstilbud fra 2018 og 2020 samt Folketingets Ombudsmands temarapporter fra 2014 og 2020 viser samstemmende, at mange interne skoler ikke følger reglerne i folkeskoleloven. De leverer ikke den forventede standard i forhold til tilgange, metoder og fysiske rammer, der kræves for, at undervisningen er på niveau med undervisningen i folkeskolen, herunder specialklasser og specialsoler. Møder med parter og interessenter samt interview med anbragte børn og unge bekræfter og supplerer billedet af mangelfuld undervisning og undervisningsmiljø.

Dette afsnit belyser den dobbeltudfordring, som kendetegner undervisningen på de interne skoler:

- Undervisningens kvalitet på de interne skoler er mangelfuld.
- De interne skoler overholder ikke folkeskoleloven.

Den manglende kvalitet i undervisningen på de interne skoler skyldes blandt andet, at undervisningen i nogle tilfælde foregår i isolerede undervisningsmiljøer uden kontakt og samarbejde med folkeskolen, og at de dermed ikke har fulgt den pædagogiske udvikling i forhold til varieret og motiverende undervisning, mere bevægelse, kompetenceudvikling mv.

Den manglende overholdelse af lovgivningen vedrører manglende udbud af fagrækken, at eleverne får for få undervisningstimer og mange og forkerte fritagelser for fag³⁵. Der kan være grunde til, at elever på de interne skoler bliver fritaget for nogle fag, men det er et klart brud på folkeskoleloven, hvis for eksempel alle elever på en intern skole bliver fritaget fra bestemte fag, uden at der foreligger en konkret, individuel vurdering til grund. Denne dobbeltudfordring er særlig kritisk, da undervisningen af udsatte elever har afgørende betydning for elevernes muligheder for et liv uden udsathed.

Den svenske forsker og professor Bo Vinnerljung er en anerkendt forsker på området om anbragte og udsatte børn og unge, der ofte bliver anvendt som reference til danske undersøgelser og rapporter på

³⁴ Børne- og Socialministeriet, KL og Socialstyrelsen (2018).

³⁵ Rambøll (2018).

området. Vinnerljud har forsket i undervisning og uddannelses betydning for denne målgruppe, som han ser som den største beskyttelsesfaktor for udsathed. Han har sagt det således:

"Det udsatte barn eller den udsatte unge kan ikke gives en anden fortid med andre forældre og andre sociale rammer. Det der kan påvirkes, er, hvad der sker i skolen.³⁶"

I de kommende to afsnit udfoldes udfordringerne med både undervisningens kvalitet og overholdelsen af loven.

4.1 God undervisning og et godt undervisningsmiljø

I et inspirationsmateriale fra 2018 fra KL og Børne- og Socialministeriet, som blandt andet bygger på Bo Vinnerljuds arbejde med styrkelse af skolegangen for udsatte børn og unge, fremsættes følgende perspektiver på udsatte børn og unges skolegang, herunder perspektiver på, hvad der kan have positiv betydning for deres skolegang og uddannelse jf. boks 15.

Boks 15: En styrket skolegang kan gøre uddannelse til beskyttelsesfaktor i forhold til udsathed

- Udsatte børns skolepræstationer er en variabel risikofaktor, der kan påvirkes.
- Hvis anbragte børn og unge skal have bedre fremtidsudsigter, skal de støttes til en bedre skolegang.
- De voksne omkring det udsatte barn og den udsatte unge skal i undervisningen have tydelige positive forventninger til barnets/den unges skolepræstationer.
- De faglige præstationer styrkes, når lærere, pædagoger og plejefamilier øger ambitionerne og forventningerne på børnenes vegne og udviser interesse for deres skolegang og uddannelse.
- De voksne skal være gode til at stille relevante faglige og passende krav til det udsatte barn eller den udsatte unge.
- Samarbejdet om det udsatte barn skal styrkes, så barnet/den unges læring understøttes af alle voksne i tilbuddene og indsatserne i den unges sag.

Af inspirationsmaterialet fremgår videre, at det er helt afgørende, at socialpædagogikken anvendes bevidst som en nødvendig støtte for at igangsætte en læringsproces uden at fortrænge undervisningens fagkerne. Det opsummeres, at et godt tværfagligt samarbejde mellem lærere og socialpædagoger er en vigtig brobygger imellem de livssammenhænge, barnet indgår i. Samarbejdet styrkes, når skolegang opfattes som en del af omsorgen for barnet i stedet for som noget, der står i modsætning til den sociale del af for eksempel en anbringelse.

³⁶ Børne- og Socialministeriet, KL og Socialstyrelsen (2018).

4.1.1 Værdien i at være tættere på et alment miljø

Gennem arbejdsgruppens møder med parter og interessenter har det været en gennemgående tilbage-melding, at udsatte børn og unge har stor gavn af at være en del af et alment miljø. Både fra tidligere elever på interne skoler og fra interesseorganisationer, som De Anbragtes Vilkår, meldes det, at interne skoler kan være isolerede miljøer, hvor det kan være svært at få et socialt fællesskab op at stå. Som konsekvens kan eleverne føle sig ensomme. Parter og interessenter fremhæver også, at tilbageførsel til almenområdet bør have høj prioritet, og at der frem for alt bør arbejdes for at sikre de udsatte børn og unge en stabil skolegang uden for mange skoleskift. De interne skolers egne interesseorganisationer forklarer også, at der skal arbejdes med positive forventninger til eleverne, herunder at der sigtes imod tilbageførsel til almenområdet.

Forskning på området bakker op om disse tilgange. Ifølge SFI's kortlægning af forskning om anbragte børn og unge, viser flere undersøgelser, at det kan være problematisk, når anbragte børn og unge modtager specialundervisning eller går på en form for specialskole frem for at være en del af normalsystemet³⁷. Det er det, fordi de derved sidder fast i en outsiderposition³⁸. Dette er ligeledes konklusionen i rapporten Anbragte Børns Læring. Her argumenteres det, at børn, der befinder sig i en marginaliseret position, marginaliseres yderligere, når de afgrænses fra det omgivende samfund. Flere rapporter lægger vægt på, at skolen ikke blot er arena for faglig indlæring, men også en vigtig arena for socialisering. I rapporten Skolegang Under Anbringelse forklares det således:

"Skolegang og uddannelse er et centralt element i barndommen, og det har en stor strategisk betydning for børns udvikling og fremtidschancer. Undersøgelser peger på, at skolegang potentielt kan være en beskyttende faktor [...] Hvis børnene oplever at lære noget og udvikler en skoleglæde, kan skolen udgøre en vigtig beskyttelsesfaktor, fordi skolen formår at integrere dem i fællesskaber. Positiv skolegang kan betyde et vendepunkt, som kan føre til positiv udvikling på et felt af børnenes liv, hvilket delvis kan kompensere for sårbarhed eller risikofaktorer på andre felter [...] Ud over at en god eller dårlig skolegang kan have stor betydning for anbragte børns fremtid, kan skolen også spille en væsentlig rolle i forhold til børnenes oplevelse af livskvalitet. Det er blandt andet her, de oplever ligeværdige relationer med kammerater, og her de kan opbygge selvtilid og udvikle faglige og sociale kompetencer. En god skolegang er derfor vigtig både for barnets fremtidige livschancer og for her og nusituationen fagligt og socialt.³⁹"

Sociale fællesskaber opnået gennem en positiv skolegang er således et afgørende element for udviklingen af udsatte børn og unge. Dette skyldes, at børn og unge spejler sig i deres omgangskreds og påvirkes den vej igennem, hvilket både har indvirkning på faglige resultater og sociale kompetencer. Anden forskning beskriver denne dynamik med begrebet *peer effects*. Den amerikanske professor Bruce Sacerdote definerer *peer effects* som udefrakommende indflydelse på en elev fra den nære omgangskreds. Hvis klassekammerater eksempelvis er dygtige eller ambitiøse, påvirker det eleven positivt, fordi eleven kan få hjælp af klassekammeraterne – ligesom det tillader læreren at undervise på et højere niveau. Forskning har desuden dokumenteret, hvordan *peer effects* både påvirker faglige resultater og sociale præferencer⁴⁰.

37 SFI (2009).

38 Egmont Fondet (2013).

39 SFI (2009 8b).

40 Sacerdote, Bruce (2011).

Betydningen af et alment undervisningsmiljø kommer således til kende i form af vigtigheden af at omfavne marginaliserede elever i stærke sociale og faglige fællesskaber. Dette kan være med til at skabe den rette stabilitet og de rette positive forventninger, der skal til, for at sikre udsatte børn og unge en god skolegang.

4.1.2 De interne skoler har ikke fulgt udviklingen i folkeskolen

På folkeskoleområdet sker der løbende en udvikling af nye undervisningsmetoder, tilrettelæggelsesformer, undervisningsmaterialer m.m. Udviklingen foregår på baggrund af ny lovgivning (folkeskolereformen) ny forskning, nye undersøgelser og drøftelser i faglige miljøer. Børne- og Undervisningsministeriet understøtter løbende udviklingen af gode læringsmiljøer i grundskolen. I forbindelse med tilsynet med de interne skoler er der derfor blandt andet blevet fokuseret på følgende elementer i forhold til et godt læringsmiljø:

- Elevernes faglige udvikling.
- Varieret og motiverende undervisning.
- Elevsamarbejde i undervisningen.
- Læringsstimulerende undervisningslokaler, herunder relevante faglokaler til alle fag.
- De pædagogiske og faglige kompetencer hos underviserne.
- Undervisernes muligheder for faglig sparring og udvikling.

STUK's tematiske tilsyn med otte interne skoler konkluderer blandt andet, at undervisningen ofte tager udgangspunkt i elevernes vanskeligheder og sjældnere i de potentialer, der ligger i at give et solidt skoletilbud. Tilsynet giver indtryk af, at undervisningen på de undersøgte interne skoler ikke har fulgt med den pædagogiske udvikling i forhold til en varieret og motiverende undervisning. Der mangler generelt fokus på undervisning og faglig progression. I observationen af undervisningen ved STUK's tematiske tilsyn ses for eksempel en påfaldende lav anvendelse af it-redskaber og it-hjælpe midler⁴¹. Undervisningstilbuddet til eleverne er organiseret med udgangspunkt i den sociale behandlingsdel og opfølgning på denne. Det gør det svært at følge op på elevernes faglige udvikling⁴². Især når der arbejdes med så udfordret en elevgruppe, er det afgørende, at undervisningen tilrettelægges nøje, og her er blandt andet variation i undervisningsmetoder og anvendelsesorienterede undervisningsformer afgørende⁴³.

Dette perspektiv understøttes af Rambølls undersøgelse af interne skoler fra 2018. Ved en gennemgang af elevplaner, undervisningsplaner, årsplaner og ved observation af undervisningen konstateres, at undervisningen ofte fremstår ikke særlig varieret, styret af udvalgte aktiviteter uden synlige læringsmål i undervisningsforløbene samt uden tydelige positive forventninger til elevernes læring. De anvendte undervisningsmaterialer forekom desuden tilfældigt udvalgte. I Rambølls undersøgelse indgik desuden en række interviews med ledere på interne skoler. De fleste ledere svarer modsat observationerne, at eleverne mødes med positive forventninger fagligt og socialt, hvilket udfoldes i afsnit 4.1.3 nedenfor.

41 Tematisk tilsyn på otte interne skoler 2018/19, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

42 Tematisk tilsyn på otte interne skoler 2018/19, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

43 Rambøll (2020).

I Rambølls undersøgelse fra 2020 peges blandt andet også på, at eleverne generelt i specialundervisningstilbud trives bedre i specialundervisningstilbud, hvor praktiske og anvendelsesorienterede undervisningsformer i højere grad præger hverdagen, end på skoler, hvor dette i lavere grad gør sig gældende. Dette har betydning for alle fire dimensioner af trivsel hos eleverne: faglig trivsel, social trivsel, støtte og inspiration, samt ro og orden. Det fremgår også af undersøgelsen, at eleverne trives bedre fagligt og oplever mere støtte og inspiration på de skoler, hvor motion og bevægelse fylder meget i skoledagen. Endelig har understøttende undervisning samt feedback til eleverne en positiv betydning for elevernes oplevelse af ro og orden. Samme undersøgelse peger imidlertid på, at de interne skoler generelt er mindst tilbøjelige til at anvende bevægelse som en del af undervisningen sammenlignet med specialklasser på folkeskoler og specialskoler. Til gengæld er de interne skoler mere tilbøjelige til at give eleverne feedback end specialklasser på folkeskoler.

I forbindelse med det tematiske tilsyn på otte interne skoler blev det konkluderet, at de mindre interne skoler havde særlige vanskeligheder ved at tilbyde et fyldestgørende undervisningstilbud efter folkeskoleloven. I STUK's tilsyn havde fire ud af otte skoler 12 eller færre elever. STUK's tematiske tilsyn konkluderer desuden, at mindre interne skoler fremstår som små indadvendte miljøer, der savner pædagogisk og faglig sparring samt ny inspiration. Dette billede bekræftes også af interessenter og interviews med anbragte børn og unge, som fremhæver problemer med social isolation og ensomhed. På interessentmøderne er det ligeledes fremhævet, at det kan være vanskeligt på en lille intern skole med for eksempel 14 elever med meget forskellige udfordringer og behov at skabe et socialt udviklende miljø. Det omfatter mulighed for fællesskab med unge på sin egen alder og udvikling af de sociale kompetencer, eleverne skal bruge, når forløbet i den interne skole er afsluttet⁴⁴. Cirka halvdelen af de interne skoler har færre end 20 elever⁴⁵.

4.1.3 Lave faglige forventninger til eleverne på de interne skoler

I Rambølls undersøgelse fra 2018 af interne skoler blev 12 skoleledere 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. Formålet var at undersøge, om der er en sammenhæng mellem de interne skolers tilgang til eleverne og deres tilsidesættelse af bestemmelser i loven om fuld fagrække og undervisningstid⁴⁶. 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 højt som muligt, men samtidigt realistisk, så eleverne ikke får (flere) nederlag med skole og læring⁴⁷. Dog fremgår det også i begrundelserne for at fritage eleverne fra fag, at lederne har lave faglige forventninger til eleverne, jf. afsnit 4.3.1.

Dette står i modsætning til det af STUK gennemførte tematiske tilsyn. Her fremgår det blandt andet, at undervisningen ofte tager udgangspunkt i elevernes vanskeligheder og sjældnere i de potentialer, der ligger i at give et solidt skoletilbud til eleverne. På møderne med interessenterne blev der ligeledes givet udtryk for en praksis på nogle interne skoler, hvor eleverne mødes med lave forventninger, selvom det er

44 Italesat på de fem møder mellem arbejdsgruppen og områdets interessenter.

45 Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistik.

46 Rambøll (2018).

47 Rambøll (2018).

afgørende for netop denne målgruppe af elever, at den undervisning, som de modtager, fokuserer på positive faglige forventninger.

Det bekræftes af Rambølls undersøgelse af undervisningen i specialundervisningstilbud fra 2020, der undersøger implementering af folkeskolereformen i specialundervisningstilbud. Den viser, at ledere af interne skoler i signifikant lavere grad har angivet, at de har fastsat mål for, hvad eleverne skal lære i de enkelte fag end ledere for specialklasser i folkeskoler. Samme tendens gør sig gældende i medarbejder-nes besvarelser. Desuden fremgår det af Inspirationsmaterialet fra KL og Socialstyrelsen, at de voksne omkring det udsatte barn ofte undervurderer dets kognitive formåen og har samtidig lave forventninger til barnet⁴⁸.

Interessenter påpeger, at elever på interne skoler tidligere har haft negative skoleoplevelser, og det er derfor afgørende at vende deres syn på skolen ved at vise dem tillid og tiltro. Dette nævnes ligeledes af interessenterne som en væsentlig faktor for vigtigheden af tydelige, positive forventninger til eleverne. Det bemærkes, at der dog også var interessenter, der ikke genkender billedet af manglende positive forventninger til eleverne.

4.1.4 For få undervisningstimer og sammenblanding af behandling og undervisning

Af Rambølls undersøgelse af interne skoler fra 2018 fremgår, at cirka en fjerdedel af de interne skoler ikke gennemførte en samlet mindste undervisningstid på mindst ét klassetrin i skoleåret 2016/2017. I indskoling er andelen op til 10 procent, medens den for udskoling er op til 34 procent, der ikke lever op til kravet om mindste undervisningstid. Når tallene opgøres eksklusiv understøttende undervisning, viser analyser, at mindst 38 procent af skolerne på mindst ét klassetrin ikke gennemførte undervisning i et omfang svarende til mindste undervisningstid. 5 procent af de interne skoler overholdt ikke minimumstimetallet i dansk og matematik⁴⁹.

Kommunalbestyrelsen kan for specialskoler og specialklasser godkende at fravige reglerne om mindste varighed af undervisningstiden på 4.- 9. klassetrin i op til et skoleår med henblik på yderligere faglig støtte og undervisningsdifferentiering for en klasse ved hjælp af ekstra personale i klassen. Under halvdelen (43 procent) af lederne på de interne skoler begrundede den manglende undervisning med, at undervisningen er forkortet efter denne mulighed⁵⁰.

Ledere af de interne skoler angiver en række andre begrundelser for manglende undervisning, som udfoldes i efterfølgende interviews med lederne. I de gennemførte interviews med lederne af de interne skoler er det i flere tilfælde nævnt, at grænsen mellem undervisning, behandling og fritid er flydende. Det bliver for eksempel nævnt, at nogle undervisningstimer reelt bliver brugt til behandling, at undervisningstiden efter kl. 13.00 bliver brugt til fysiske og kreative aktiviteter, og en leder svarer, at skolens elever reelt kun modtager traditionel undervisning i fire gange 20 minutter om dagen. Det vurderes derfor i undersøgelsen, at andelen af interne skoler, der ikke lever op til minimumstimetallene potentielt kan være højere⁵¹.

48 Børne- Socialministeriet, KL og Socialstyrelsen (2018).

49 Rambøll (2018).

50 Rambøll (2018).

51 Rambøll (2018).

For udsatte elever er det helt afgørende, at socialpædagogikken anvendes bevidst som en nødvendig støtte for at igangsætte en læringsproces uden at fortrænge undervisningens fagkerne⁵². Dette afspejles ikke i tilstrækkelig grad i praksis på de interne skoler, hvor der ofte ikke er en tydelig grænse mellem de sociale indsatser og læringsprocessen som det overordnede mål for undervisningen.

Inspirationsmaterialet fra KL og Socialstyrelsen nævner, at der i forbindelse med anbragte børns skolegang er en tendens til særligt at fokusere på børnenes sociale kompetencer. I flere tilfælde fokuseres i højere grad på opdragelse og behandling af børnene, det vil sige, at et barns sociale og personlige problemer og udvikling vægtes højere end barnets faglige standpunkt. Det fremgår videre, at det er vigtigt at skelne mellem adfærdsvanskeligheder som en reaktion på livssituationen og deciderede diagnoser og refererer til, at undersøgelse viser, at et flertal af socialpædagoger bruger begrebet "behandlingskrævende" om anbragte børn uden at kunne forklare, hvad ordet dækker over⁵³.

4.2 Flere interne skoler overholder ikke loven

Undervisningen i de interne skoler skal følge folkeskolens formål og folkeskoleloven. Folkeskolens formål er at give eleverne kundskaber og færdigheder, der forbereder dem til videre uddannelse og giver dem lyst til at lære. Folkeskolen skal udvikle arbejdsmetoder og skabe rammer for oplevelse, fordybelse og virkelyst, så eleverne udvikler erkendelse og fantasi og får tillid til egne muligheder og baggrund for at tage stilling og handle. Undervisningens tilrettelæggelse, undervisnings- og arbejdsformer og undervisningsmidler skal i alle fag leve op til folkeskolens formål og varieres, så den svarer til den enkelte elevs behov og forudsætninger. Skolelederen skal sikre, at undervisningen planlægges og tilrettelægges, så alle elever udvikler sig fagligt og alsidigt, herunder socialt, og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber. Dette gælder også børn og unge på interne skoler.

Krav til undervisningen på interne skole

Undervisningen på interne skoler skal følge folkeskoleloven i forhold til timetal, fagrække, tilrettelæggelse samt prøver og test. Men da der er tale om specialundervisning, er der visse undtagelser i forhold til fritagelse og undervisning på et lavere niveau end det alderssvarende, jf. boks 16.

⁵² Børne- Socialministeriet, KL og Socialstyrelsen (2018).

⁵³ Børne- Socialministeriet, KL og Socialstyrelsen (2018).

Boks 16: Oversigt over lovmæssige krav til undervisningen på interne skoler

Folkeskoleloven i forhold til timetal, fagrække, tilrettelæggelse og prøver og test:

- Undervisningstidens varighed, § 14b.
- Udbud af fagrække fagblokke og fag på de enkelte klassetrin, § 5.
- Tilrettelæggelse af undervisningen, § 18, stk. 2.
- Obligatoriske prøver og test, §§ 13 og 14.

Bekendtgørelse nr. 693 af 20. juni 2014 om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand:

- Fritagelse for fag for enkeltelever, § 12, stk. 2.
- Undervisningen kan for enkelte elever nedsættes til et lavere niveau end det alderssvarende.

Bekendtgørelse nr. 693 af 26. maj 2020 om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder:

- Krav om undervisningsoverenskomst med blandt andet time og læseplaner, personalets kvalifikationer, pædagogisk psykologisk rådgivning.
- Kvalifikationskrav til undervisende personale.
- Krav om minimumsstørrelse på 10 elever for interne skoler.

Specialundervisningen på de interne skoler skal følge reglerne for folkeskolens specialundervisning i bekendtgørelse om folkeskolelovens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. I forhold til det undervisende personales kompetencer er der fastsat særlige kvalifikationskrav i bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, hvoraf det fremgår:

- Specialpædagogisk bistand i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder varetages af personale med de fornødne pædagogiske og faglige forudsætninger for opgaven.
- For at varetage organiseringen og tilrettelæggelsen af den specialpædagogiske bistand i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder, skal den pågældende have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen eller en uddannelse, der af Styrelsen for International Uddannelse er godkendt til at varetage undervisning i 1.-10. klasse, jf. § 28 a i folkeskoleloven.

Folkeskolelovens regler om specialundervisning muliggør, at undervisningen kan tilrettelægges på baggrund af elevernes behov for individuel tilrettelagt undervisning og støtte. Alligevel er der centrale områder, hvor de interne skoler er udfordret i forhold til at følge folkeskoleloven. Det gælder manglende udbud af folkeskolens fagrække, manglende overholdelse af mindstekrav til undervisningstid og overholdelse af reglerne for fritagelse for fag. Hermed tilsidesættes elevernes retskrav på undervisning^{54 55}.

54 Rambøll (2018).

55 Folketingets Ombudsmand (2020).

Oversigt over skal krav til undervisningen på interne skoler:

- Overholde mindste undervisningstid.
- Udbyde obligatoriske fag på de forskellige klassetrin.
- Tilrettelægge undervisningen, så alle elever udvikler sig fagligt og alsidigt, herunder socialt, og trives i skolens faglige og sociale fællesskaber.
- Gennemføre obligatoriske test og prøve.

Mulighed for lempelser i forhold til undervisningen på interne skoler:

- Elever kan fritages for fag bortset fra dansk og matematik (eleverne skal have anden undervisning i stedet).
- Undervisningen kan gives på et lavere niveau end det alderssvarende klassetrin.
- Undervisningstiden kan nedsættes pga. elevens helbred (krav om lægeerklæring).
- Fritagelse for test og prøver.
- Elever i udskolingen kan tilbydes særlige forløb, hvor undervisningspligten opfyldes ved erhvervs-mæssig uddannelse og beskæftigelse.

Udfordringer med elevernes retssikkerhed

Elevernes retssikkerhed tilsidesættes, når kun 50 procent af de interne skoler i skoleåret 2017/2018 fulgte reglerne og de påkrævede procedurer i forbindelse med afgørelser om fritagelser for fag⁵⁶. Der er desuden udfordringer med opfyldelse af krav til undervisningsoverenskomsten, overholdelse af minimumskrav til elevtal og prøveafholdelse. Der er identificeret udfordringer i forhold til overholdelse af kravene til den undervisning, der finder sted på de interne skoler, som vil blive uddybet i de følgende afsnit.

4.2.1 Mangler ved undervisningsoverenskomsten

Overenskomsten skal blandt andet indeholde time- og læseplanerne, der skal omfatte folkeskolens fulde fagrække og opfylde de i folkeskoleloven fastsatte krav til undervisningstidens samlede varighed. Af betydning for undervisningens kvalitet er endvidere krav om, at personalets kvalifikationer skal fremgå af overenskomsten og indeholde en aftale om tilsynsfunktion. Den skal blandt andet sikre, at undervisning gives i overensstemmelse med de fastsatte time- og læseplaner.

Rambølls undersøgelse af interne skoler fra 2018 viser, at hovedparten af de interne skoler (95 procent), har indgået overenskomst om undervisningen med den stedlige kommune. Overenskomsterne indeholder dog kun i to ud af tre tilfælde alle de lovpligtige elementer. Ifølge Folketingets Ombudsmans temarapport fra 2020 havde alle de fem undersøgte opholdssteder med interne skoler indgået en undervisningsoverenskomst, men ingen af dem opfyldte fuldt kravene til indhold⁵⁷.

Reglerne giver mulighed for, at der ved indgåelsen af overenskomsten om undervisningen kan aftales mere konkrete rammer og krav til den interne skole, for eksempel i forhold til personalets kvalifikationer

⁵⁶ Rambøll (2018).

⁵⁷ Folketingets Ombudsmand (2020).

og skolelederens kompetence til at træffe afgørelse om eleverne i forhold til for eksempel fritagelse for nationale test og revisitation af eleverne. Der er ikke noget til hinder for, at det aftales, at der oftere end én gang om året skal tages stilling til, om elevens specialundervisning på den interne skole skal fortsætte, ændres eller ophøre, eller at fritagelser for fag og obligatoriske test og prøver skal godkendes af den stedlige kommune. Grundlæggende er der aftalefrihed inden for folkeskolelovens rammer og mulighed for at aftale, at for eksempel fagundervisning i bestemte fag skal ske på en lokal folkeskole, eller at undervisningen i bestemte fag skal varetages af lærere fra kommunens folkeskoler.

Der synes ikke at være eksempler på, at kommunerne benytter disse muligheder for at kvalificere overenskomsten, men at undervisningsoverenskomsterne i højere grad er ufuldstændige i forhold til mindstekravene.

4.2.2 Ikke tilbud om den fulde fagrække

Retten til at få undervisning i alle folkeskolens fag er grundlæggende og har afgørende betydning for at kunne gennemføre folkeskolens 9.-klasseprøver og mulighederne for at påbegynde en ungdomsuddannelse.

For eleverne i interne skoler giver reglerne om specialundervisning mulighed for, at undervisningen i de enkelte fag kan nedsættes til et lavere niveau end det alderssvarende. Elevernes faglige efterslæb og eventuelt lavere funktionsniveau kan således ikke begrunde et manglende udbud af den fulde fagrække. Dansk, matematik og engelsk er obligatorisk på alle klassetrin fra 1.-9. klasse. I udskolingen, hvor der er flest elever i interne skoler, skal der endvidere undervises i samfundsfag, geografi, biologi og fysik/kemi, tysk eller fransk. Eleverne på 7.-9. klassetrin skal vælge mindst ét valgfag, og på 7. og 8. klassetrin skal eleverne tilbydes valgfaget håndværk og design. Herudover stiller folkeskoleloven krav om gennemførelse af obligatoriske prøver og test samt den nationale trivselsmåling.

Boks 17: Folkeskolens fagrække og valgfag

Humanistiske fag:

- Dansk på alle klassetrin.
- Engelsk på 1.-9. klassetrin.
- Kristendomskundskab på alle klassetrin bortset fra det klassetrin, hvor konfirmationsforberedelsen finder sted.
- Historie på 3.-9. klassetrin.
- Tysk eller fransk på 5.-9. klassetrin, jf. dog stk. 3. Hver skole skal udbyde tysk og kan udbyde fransk.
- Samfundsfag på 8. og 9. klassetrin.

Praktiske/musiske fag:

- Idræt på alle klassetrin.
- Musik på 1.-6. klassetrin.
- 1) Billedkunst på 1.-5. klassetrin.
- 2) Håndværk og design samt madkundskab på et eller flere klassetrin inden for 4.-7. klassetrin.

Naturfag:

- Matematik på alle klassetrin
- Natur/teknologi på 1.-6. klassetrin.
- Geografi på 7.-9. klassetrin.
- Biologi på 7.-9. klassetrin.
- Fysik/kemi på 7.-9. klassetrin.

Ud over den undervisning, som skal tilbydes efter § 5, 7 og 7a, kan der tilbydes eleverne på 7.-9. klassetrin undervisning i følgende fag og emner som valgfag: tysk, fransk, spansk, billedkunst, medier, filmkundskab, drama, håndværk og design, madkundskab, almindelige indvandrersprog og arbejds-kendskab.

Eleverne på 7.-9. klassetrin skal vælge mindst ét valgfag. Der skal tilbydes eleverne valgfag i et omfang svarende til mindst 120 undervisningstimer årligt.

På 7. og 8. klassetrin skal eleverne tilbydes valgfaget håndværk og design.

Praksis for at udbyde den fulde fagrække på de interne skoler

69 procent af de interne skoler gennemførte ikke undervisning i den fulde fagrække på mindst ét klassetrin i skoleåret 2016/2017. Fagene, som flest interne skoler ikke gennemfører undervisning i, er tysk/fransk (54 procent) og fysik/kemi (41 procent), musik (31 procent) og håndværk og design (28 procent). I lovgivningen findes dog en række særregler for bl.a. tysk/fransk og madkundskab. Tages alle fag med særregler ud af opgørelsen, falder andelen af interne skoler, der ikke gennemførte undervisning i den fulde fagrække til 58 pct, men undersøgelsen viser ikke, om de interne skoler har anvendt særreglerne eller ej⁵⁸.

58 Rambøll (2018).

Den oftest anvendte begrundelse for, at de interne skoler ikke tilbyder den fulde fagrække, er elevernes lave funktionsniveau. Denne begrundelse angives i 36 procent af alle tilfælde, mens fritagelser af alle elever angives i 21 procent af tilfældene. 9 procent angiver manglende fagkompetencer hos undervisere og 6 procent ingen faglokaler. Det bemærkes, at lederne af de interne skoler har kunnet angive flere årsager, men det er kun sket få gange. Citater fra lederne på de interne skoler indikerer, at udgangspunktet oftest ikke er den fulde fagrække, men at de i stedet starter med det basale (for eksempel dansk og matematik) og så "bygger på" senere⁵⁹. Dette er problematisk, da begrundelserne ikke er i overensstemmelse med lovgivningen, hvor reglerne om specialundervisning netop giver mulighed for at undervisningen kan gives på et lavere niveau end det alderssvarende. Den skitserede problemstilling stemmer overens med forskeren Bo Vinnerljungs fund om, at voksne omkring udsatte børn ofte undervurderer barnets kognitive formåen og samtidig har lave forventninger til barnet⁶⁰.

Folketingets Ombudsmand påpeger desuden i Temarapport om tilsynsbesøg fra 2020, at det forhold, at børnene i interne skoler bliver undervist i grupper på tværs af klassetrin, betød, at der i flere tilfælde var tvivl om, hvorvidt de enkelte elever fik undervisning i fuld fagrække og timetal svarende til deres klassetrin⁶¹. Besøgene afdækkede, at tre ud af seks interne skoler ikke overholdt reglerne om undervisning i fuld fagrække. To af disse arbejdede dog på at sikre, at reglerne blev overholdt. De undersøgte interne skoler var særligt udfordret i forhold til at tilbyde undervisning i fysik/kemi. Kun to af seks interne skoler havde eget fysiklokale. To interne skoler tilbød ikke undervisning i fysik/kemi.

4.2.3 Manglende kompetencer

Der gælder særlige kvalifikationskrav for det undervisende personale på interne skoler. Specialpædagogisk bistand i interne skoler på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud skal varetages af personale med de fornødne pædagogiske og faglige forudsætninger for opgaven. Ved en lovændring i 2013 blev det fastsat, at for at varetage organiseringen og tilrettelæggelsen af den specialpædagogiske bistand i interne skoler på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud, skal den pågældende have gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen eller en uddannelse, der af Styrelsen for International Uddannelse er godkendt til at varetage undervisning i 1.-10. klasse, jf. § 28 a i folkeskoleloven.

Af forarbejderne til lovændringen fra 1998 fremgår, at undervisning af eleverne på de interne skoler stiller høje krav til undervisernes specialpædagogiske kompetencer og viden om god undervisning i de forskellige fag, fordi eleverne har særlige undervisningsbehov. Det bliver fremhævet, at varetagelse af den del af specialundervisningen, der har fokus på socialisering, forudsætter kvalifikationer, der er anderledes end dem, der alene opnås ved en formel lærer-/pædagoguddannelse. Undervisere skal have evne til indlevelse, entusiasme og vilje til at beskæftige sig med og søge barnets problemer løst. Der er derfor i lovgivningen givet mulighed for, at andre end uddannede lærere og pædagoger kan varetage dele af den specialpædagogiske bistand i interne skoler. Det forudsættes dog, at personalet er i besiddelse af den fornødne faglige og pædagogiske indsigt. I takt med barnets socialiseringsproces, og dermed modtagelighed for undervisning i den mere snævre betydning, vil den gængse undervisning kunne og skulle varetages af et formelt læreruddannet personale⁶².

59 Rambøll (2018).

60 Børne- Socialministeriet, KL og Socialstyrelsen (2018).

61 Folketingets Ombudsmand (2020).

62 Forarbejder til Lov nr. 412 af 26. juni 1998.

Det fremgår videre af forarbejderne, at der er et vedvarende behov for, at underviserne i de interne skoler i højere grad tilknyttes og deltager i de specialpædagogiske og fagdidaktiske vidensmiljøer inden for folkeskoleområdet, hvor der foregår kompetenceudvikling og vidensdeling. En undersøgelse fra VIVE af betydningen af kompetencedækning og læreruddannelsesbaggrund fra 2019 viser overordnet, at de faglige resultater generelt løftes, når eleverne bliver undervist af en lærer med undervisningskompetence i det pågældende fag⁶³.

Det undervisende personales kompetencer på de interne skoler i praksis

Det undervisende personales kompetencer på de interne skoler er alene belyst i STUK's tematiske tilsyn fra 2018. På alle de otte interne skoler, som tilsynet omfattede, er lederen af skolen uddannet som lærer. Det er dog styrelsens vurdering, at det er vanskeligt for skolerne at have de relevante faglige kompetencer til at kunne undervise i folkeskolens fulde fagrække. Dette gælder især på de mindre skoler. Formelt set har personalet de pædagogiske og faglige kvalifikationer, som følger af reglerne. Men personalet har, efter STUK's opfattelse, ikke kompetencerne til at undervise i folkeskolens fulde fagrække. På flere skoler i tilsynet er der udfordringer i forhold til at tilbyde undervisning i tysk og fysik/kemi, og STUK har også observeret undervisning i tysk, hvor lærerens kendskab til tysk forekom at være begrænset. Et observeret gennemgående træk på de interne skoler er, at skolerne er isolerede og afkoblede. Det kan betyde, at underviserne generelt mister kontakten til, hvad der generelt sker i forhold til udvikling af varieret og motiverende undervisning for denne særlige elevgruppe.

I sammenhæng med undervisernes kompetencer belyser Rambølls undersøgelse fra 2020 antallet af undervisere i de forskellige specialundervisningstilbud. 18 procent af medarbejderne på kommunale specialskoler angiver, at der normalt er én underviser ad gangen, mens det gælder 23 procent af medarbejderne i specialklasserækker på folkeskoler, og 34 procent af medarbejderne i interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder. Henholdsvis 56 procent og 55 procent af medarbejderne i specialklasserækker og specialskoler svarer, at de normalt underviser to undervisere sammen, mens det kun gælder 42 procent på de interne skoler. Undersøgelsen viser, at underviserne på interne skoler i højere grad står alene med undervisningen. Der er dog ikke taget højde for klassestørrelse.

4.2.4 Små skoler og manglende overholdelse af minimumskrav til elevtal

En intern skole skal være normeret til mindst 10 elever ved skoleårets begyndelse, før den interne skole kan oprettes. Minimumstallet blev indført ved en lovændring i 2013 på baggrund af en anbefaling om at styrke kvaliteten af undervisningen fra en tidligere tværministeriel arbejdsgruppe om anbragte børns undervisning.

Elever, der af adfærdsmæssige eller psykosociale grunde ikke kan være sammen med andre elever, kan henvises til et lille undervisningsmiljø i det dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted, som eleven er henvist til eller anbragt i. Henvisningen til et lille undervisningsmiljø er betinget af, at eleven tilbydes den fulde fagrække, og at timeplanen opfylder kravene til undervisningstidens samlede varighed. Kommunalbestyrelsens beslutning om henvisning kan højst træffes for et år ad gangen med mulighed for forlængelse⁶⁴.

⁶³ VIVE (2019).

⁶⁴ Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder 629 af 26. maj 2020.

Særlig risiko ved små interne skoler

Af institutionsregistret for interne skoler fremgår, at 14 procent af de interne skoler ikke lever op til minimumskravet om 10 elever. 36 procent af de interne skoler har endvidere kun mellem 10 til 20 elever og er dermed i risiko for ikke at leve op til minimumskravet i lovgivningen ved mindre ændringer i elevtallet, jf. afsnit 3.3.1. Små interne skoler har i særlig grad vanskeligt ved at tilbyde et fyldestgørende undervisningstilbud efter folkeskoleloven og ved at tilvejebringe et undervisnings- og læringsmiljø, der både kan tilgodese elevernes faglige og sociale kompetencer. Når interne skoler bliver meget små øger det risikoen for, at skolen ikke kan tilbyde et tilstrækkeligt bredt undervisningsmiljø, idet meget få fagpersoner skal dække flere fag på samme tid⁶⁵.

STUK's tematiske tilsyn bekræfter, at de mindre interne skoler generelt har særlige vanskeligheder ved at tilbyde et fyldestgørende undervisningstilbud. De små interne skoler fremstår som små indadvendte miljøer, der savner pædagogisk og faglig sparring samt ny inspiration. Der fremhæves følgende risici:

- Manglende eller utilstrækkelige lærerkompetencer i forhold til den fulde fagrække og specialiseret viden i forbindelse med det enkelte barns undervisningsbehov.
- Manglende muligheder for faglig og pædagogisk sparring.
- Et indskrænket socialt miljø for den enkelte elev med få muligheder for venskaber.
- Vanskeligheder ved at rekruttere kompetente og velkvalificerede ledere og lærere, for eksempel i forhold til undervisning i den fulde fagrække.

På større anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud er der således større sandsynlighed for, at der er ressourcer til at tilgodese elevens både faglige og socialpædagogiske behov, idet der er bedre mulighed for både at have bred dækning af undervisningskompetencer samt specialister i behandling tilknyttet. Det skal også ses i lyset af Bo Vinnerljungs pointe om, at det er helt afgørende, at socialpædagogik anvendes bevidst som en nødvendig støtte for at igangsætte en læringsproces uden af fortrænge undervisningens fagkerne⁶⁶. Et godt tværfagligt samarbejde mellem lærere og socialpædagoger er et fundament for, at skolegangen opfattes som en del af omsorgen for barnet i stedet for som noget, der står i modsætning til den sociale del. Det bemærkes, at flere interessenter har peget på, at der er børn og unge, der har behov for meget små og rolige læringsmiljøer. Der findes eksempler på større interne skoler, der tilbyder små læringsmiljøer til gavn for eleverne både socialt og fagligt. Dette bakkes op af flere af de adspurgte interessenter.

4.2.5 Uegnede undervisningslokaler og manglende faglokaler

Ifølge Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM) understøtter et velfungerende fysisk og æstetisk undervisningsmiljø elevernes sundhed, sikkerhed, trivsel og læring. Gode møbler, frisk luft og en tilpas temperatur i klasselokalet understøtter elevernes trivsel og forudsætninger for at deltage i og lære af skoledagens aktiviteter. Også de æstetiske rammer omkring skolen – udsmykningen af klasselokalet og skolens øvrige rum – kan medvirke til, at eleverne har det godt i skolen og bliver inspireret til at lære mere.

65 Bilag 5. Opsamling på tematisk tilsyn på otte interne skoler 2018/19, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

66 Børne- og Socialministeriet, KL og Socialstyrelsen (2018).

DCUM anbefaler særligt øget opmærksomhed på udearealerne i relation til en varieret skoledag, læring og trivsel, men også varieret indretning, som understøtter individuelle læringsstile og forskellige arbejdsformer⁶⁷.

De fysiske rammer på de interne skoler

STUK's tematiske tilsyn viser, at læringsmiljøet på de besøgte interne skoler mange steder er præget af, at undervisningslokalerne ligger i bygninger, der ikke er indrettet til undervisning og ikke har udstyr til undervisning, der er tilsvarende i forhold til folkeskolen. Undervisningslokalerne mangler ophæng med læringsunderstøttende illustrationer og artefakter. Mange steder er de fysiske rammer ikke indrettet på grundlag af faglige overvejelser om, hvordan de kan gøres befordrende for undervisning og læring⁶⁸.

De interne skoler mangler ofte faglokaler til fagene idræt, fysik og andre fag i folkeskolens fagrække, der kræver særlige indretninger og faciliteter i forbindelse med tilrettelæggelsen af den faglige undervisning. Manglende faglokaler ses dog kun som begrundelse for ikke at gennemføre undervisning i de obligatoriske fag i 6 procent af tilfældene, når lederne skal begrunde manglende gennemført undervisning⁶⁹. Børne- og Undervisningsministeriet har givet vejledning om, at de interne skoler, som mangler faglokaler, skal sørge for at have aftaler med en nærtliggende folkeskole om lån af faglokaler. Praksis på de otte undersøgte skoler ved STUK's tematiske tilsyn viser dels, at de interne skoler ikke har sådanne aftaler, og dels at interne skoler, der har aftaler, ikke anvender disse rutinemæssigt i forbindelse med den nævnte faglige undervisning⁷⁰.

4.3 Konkrete problemstillinger for eleverne

Den manglende kvalitet i undervisningen og det faktum, at nogle interne skoler i stor grad ikke overholder loven i forhold til undervisningen, indebærer en række problemstillinger for eleverne. Konsekvenserne er blandt andet mange og forkerte fritagelser for fag og problemer med prøveafholdelsen.

4.3.1 Mange og forkerte fritagelser

Hvis en elev på en intern skole har usædvanligt store vanskeligheder i et fag, så det ikke skønnes hensigtsmæssigt at give eleven specialundervisning i faget, kan skolelederen med forældrenes samtykke fritage eleven for undervisning i faget. Det gælder dog ikke dansk og matematik. Afgørelsen om fritagelse skal ske på grundlag af en pædagogisk psykologisk vurdering. Eleven skal have anden undervisning i stedet for det pågældende fag.

76 procent af de interne skoler fritog i skoleåret 2017/2018 mindst én elev for undervisning i et eller flere fag. Fagene, som elever oftest fritages for undervisning i, er tysk/fransk (87 procent) og fysik/kemi (71 procent).

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

67 Rambøll (2018).

68 Bilag 5. Opsamling på tematisk tilsyn på otte interne skoler 2018/19, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

69 Rambøll (2018).

70 Bilag 5. Opsamling på tematisk tilsyn på otte interne skoler 2018/19, Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

tredjedel af lederne af de interne skoler (30 procent), mens 18 procent af lederne angiver elevens lave kognitive funktionsniveau som årsag. Derudover angiver 5 procent fysiske årsager (for eksempel handicap eller udviklingshæmning).

24 procent af skolerne angav blandt andet fokus på basale fag (dansk og matematik) som følge af faglige udfordringer som årsag til fritagelser, og 16 procent nævnte lave faglige forudsætninger grundet manglende skolegang som årsag til fritagelser⁷¹. Sådanne årsager giver dog ikke ifølge reglerne grundlag for fritagelser for undervisning i fag, men derimod grundlag for at tilrettelægge undervisningen efter den pågældende elevs undervisningsbehov. Dertil angiver ledere af interne skoler i signifikant lavere grad, at de har fastsat mål for, hvad eleverne skal lære i de enkelte fag end ledere af specialklasser i folkeskolen. Samme tendens gør sig gældende, når man spørger medarbejderne⁷².

Ifølge Rambølls undersøgelse af interne skoler fra 2018 følger kun halvdelen af de interne skoler alle procedurerne for fritagelser: at beslutningen er begrundet i en pædagogisk psykologisk vurdering, at der indhentes forældresamtykke, og at eleven tilbydes anden undervisning af et omfang svarende til undervisningen, eleven fritages for⁷³.

Folketingets Ombudsmand fik på besøgene på interne skoler materiale om syv fritagelser for undervisning i et eller flere fag. Fritagelserne var generelt ikke truffet i overensstemmelse med regelgrundlaget, ligesom de ikke var fyldestgørende begrundet. Den grundlæggende betingelse for fritagelse, at eleven har udsædvanligt store vanskeligheder i faget, var i flere tilfælde ikke omtalt, ligesom flere af fritagelserne ikke indeholdt en begrundelse for fritagelse i det fag, eleven blev fritaget for. Det fremgik ikke af nogen af fritagelserne, at der var indhentet en pædagogisk psykologisk vurdering, eller at afgørelsen var truffet på grundlag af en pædagogisk psykologisk vurdering⁷⁴.

4.3.2 Problemer med prøveafholdelse

De mange og forkerte fritagelser for fag får betydning for elevernes gennemførelse af 9.-klasseprøverne og dermed mulighederne for at begynde på en ungdomsuddannelse efter afslutning af grundskolen. Manglende aflæggelse af de obligatoriske 9.-klasseprøver kan således medføre forhindringer, når eleven skal videre i uddannelsessystemet. En elev, der ikke går op til alle obligatoriske prøver i 9. klasse, opnår ikke retskrav på optagelse på ungdomsuddannelserne, uanset om eleven søger optagelse efter 9. eller 10. klasse. Det er som udgangspunkt et krav for optagelse på ungdomsuddannelserne, at eleven har bestået folkeskolens afgangseksamen (mindst 2,0 i gennemsnit af de obligatoriske prøver), det vil sige både de bundne prøver og de to udtræksprøver. De bundne prøver er: Dansk mundtligt og skriftligt, matematik skriftligt, engelsk mundtligt, fællesprøven i fysik/kemi, biologi og geografi mundtligt og prøven på 8. klassetrin i det praktiske/musiske valgfag. De to udtræksprøver udtrækkes i henholdsvis fagblokken humanistiske fag (engelsk, tysk/fransk, historie, samfundsfag og kristendomskundskab) og naturfag (matematik, geografi, biologi, fysik/kemi og idræt).

71 Rambøll (2018).

72 Rambøll (2018).

73 Rambøll (2018).

74 Folketingets Ombudsmand (2020).

På de interne skoler er det en gennemgående praksis, at det vurderes i 9. klasse, om eleverne skal tilmeldes folkeskolens prøver, eller om prøverne skal udskydes til 10. klasse⁷⁵. Da de interne skoler ikke kan være prøveafholdende, må eleverne aflægge prøverne på en prøveafholdende folkeskole. Efter ministeriets vejledning skal eleverne gå til prøverne på linje med elever i folkeskolens 9. klasse, men på privatistlignende vilkår. Skolelederen på den prøveafholdende folkeskole har ansvar for eleverne fra de interne skoles aflæggelse af prøverne og er den eneste, der kan fritage eleverne for prøver efter de nærmere regler om fritagelse. Flere interne skoler håndterer i midlertidig tilmeldingen til prøver på linje med tilmeldingerne for egentlige privatister og udskyder ofte aflæggelse af nogle af prøverne til 10. klasse. Det kan hermed blive usikkert, om eleven kommer til at aflægge alle de obligatoriske prøver ved folkeskolens afslutning, idet 10. klasse ikke er omfattet af undervisningspligten.

Flere interessenter har peget på behovet for at kunne aflægge 9. klasseprøven over to år.

4.3.3 En særlig udfordring med de sikrede døgninstitutioner

Interne skoler på de sikrede døgninstitutioner har en række særlige udfordringer, da størstedelen af de unge på disse institutioner er kriminalitetstruede eller afsoner straffe i kortere perioder på mellem 4-6 uger og ikke må forlade stedet. Herudover er der et stigende antal sociale anbringelser af unge, der har behov for den særlige socialpædagogiske indsats, som tilbydes på de sikrede institutioner⁷⁶.

Interessenter har påpeget, at nogle sikrede institutioner oplever udfordringer i forhold til, at de unge, der kun anbringes i meget korte perioder, har store faglige efterslæb på grund af perioder uden skolegang inden anbringelsen. Institutionerne peger på, at det hverken er hensigtsmæssigt eller til de unges bedste at skulle udbyde den fulde fagrække for så korte perioder, og at fritagelser for fag kræver en pædagogisk psykologisk vurdering, som det er vanskeligt at få gennemført inden for anbringelsesperioden⁷⁷.

Folketingets Ombudsmand fremlagde i 2017 en temarapport om unge i sikrede døgninstitutioner m.m. på baggrund af en række besøg på institutionerne. Det fremgår af temarapporten, at de interne skole havde udfordringer med undervisningen, blandt andet som følge af, at de unge ofte er anbragt i kortere tid i gennemsnit tre måneder. Det fremgår videre, at der primært blev undervist i dansk, matematik og engelsk, men at der generelt var problemer med at dække undervisningen i fysik/kemi, for eksempel fordi skolerne ikke har faciliteter til den eksperimenterende del af undervisningen. I rapporten oplyses det, at mange unge ved anbringelsen var chokerede og derfor ofte ikke modtagelige for undervisning. Mange unge havde desuden meget lidt erfaring og/eller dårlig erfaring med at gå i skole. Der var problemer med motivationen. Flere steder var der oftest tale om eneundervisning. Det blev påpeget, at den korte anbringelse gjorde, at det ikke gav mening at inddrage PPR i forbindelse med fritagelser for fag⁷⁸.

Rambølls undersøgelse af interne skoler fra 2018 peger på de samme udfordringer for de sikre institutioner, som Folketingets Ombudsmand⁷⁹.

75 Tematisk tilsyn med otte interne skoler, 2018/2019. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet.

76 Danske Regioner (2020).

77 Henvendelse fra de fem regioner fra august 2019.

78 Folketingets Ombudsmand (2017).

79 Rambøll (2018).

5 Datakvalitet

Data på Børne- og Undervisningsministeriets område for børn og unge på interne skoler er af mangelfuld kvalitet. Der udestår pålidelige tal om antallet af skoler, om elevtal, om skolernes resultater mv. Det giver en række udfordringer i forhold til arbejdet med skolerne. Der har derfor i arbejdsgruppens arbejde med afrapporteringen været store udfordringer med data.

I dette afsnit gennemgås de konkrete udfordringer indledningsvist med henvisning til den aktuelle data. Herefter tydeliggøres to hovedudfordringer, som knytter sig til den dårlige datakvalitet, nemlig:

- Der mangler gennemsigthed med antallet af interne skoler og resultaterne på de enkelte skoler.
- Manglende grundlag for opfølgning på dårlig kvalitet mv.

5.1 Betydningen af ringe datakvalitet

Den ringe kvalitet af data fra de interne skoler medfører en række udfordringer. Der drejer sig primært om følgende:

- Kommunerne har ikke adgang til centrale data om de udsatte børn og unge, der modtager undervisning på interne skoler og som de har ansvar for at undervise.
- Der mangler valide data om antallet af interne skole, elevtal og fordeling på klassetrin og resultaterne på de enkelte skoler.
- Manglende kvalitet og gennemsigthed i data giver dårligt grundlag for kommunale beslutninger på social- og undervisningsområdet i forhold til udsatte børn og unge.
- Manglende grundlag for opfølgning på dårlig kvalitet mv.

På baggrund af den ringe datakvalitet har kommunerne i dag ikke adgang til centrale data om de udsatte børn og unge, som de har ansvar for at undervise i deres kommune. Når der ikke er oplysninger om, hvor eleverne er, og hvordan de klarer sig, kan kommunerne ikke følge op på, hvorvidt de lykkes med gruppen af udsatte børn i kommunen, herunder anbragte børn og unge. Den ringe datakvalitet har også betydning for den løbende kvalitetsopfølgning med de interne skoler. Den ringe datakvalitet kan desuden betyde, at der fra flere sider ikke bliver fulgt tilstrækkelig op på elevernes udvikling. Dette gælder både lokalt i den enkelte kommune og på den interne skole.

Den manglende gennemsigthed i både antal af interne skoler, elevtal samt skolernes resultater gør det vanskeligt for de kommunale sagsbehandlere at forholde sig til de forskellige tilbud, herunder kvaliteten af tilbuddene, i forbindelse med henvisninger. At der er interne skoler, som ikke fremgår af oversigter såsom Tilbudsportalen og Institutionsregisteret, grundet manglende indberetning, kan i værste fald betyde, at eleverne ikke henvises til de tilbud, der bedst muligt imødekommer deres behov. Hertil kommer, at det er vanskeligt for både kommune, forældre og øvrige samarbejdspartner at få indblik i

udviklingen på de skoler, der ikke indberetter eller fejlindberetter resultater af nationale test, karakterer, prøver og obligatoriske trivselsmålinger.

Den ringe datakvalitet har også betydning for muligheder for på nationalt niveau at kunne følge udviklingen og kvaliteten af de interne skoler over tid. Et styrket datagrundlag for de interne skoler er centralt for at kunne vurdere fra nationalt hold, om elevgruppen får den rette støtte og undervisning i forhold til for eksempel at kunne komme i gang med en ungdomsuddannelse og klare sig videre i livet.

Det bemærkes, at der er tilsvarende udfordringer med ringe datakvalitet på specialskoler og deraf samme manglende mulighed for at følge udviklingen og kvaliteten af specialundervisningen på specialskoler over tid fra både kommunalt og nationalt niveau.

5.2 Udfordringer med indrapportering af data fra interne skoler

De interne skoler skal ligesom alle andre kommunale grundskoler i løbet af året indberette forskellige oplysninger til Børne- og Undervisningsministeriet og til Danmarks Statistik. Det er en del af kommunernes myndighedsansvar at sikre korrekt dataindberetning for de interne skoler. Der er ved den seneste ændring i bekendtgørelse om specialundervisning i interne skoler sket en præcisering af kommunernes ansvar for dette.

I statistikindberetninger er det ikke muligt at adskille de interne skoler på henholdsvis dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, hvorfor alle tal i dette afsnit omfatter alle interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder. Til sammenligning fremgår ligeledes statistik for specialskoler og folkeskoler. De interne skoler skal indberette oplysninger om følgende nøgletal: planlagte timetal, elevtrivsel, karakterer, nationale test og elevtal (til Danmarks Statistik).

Indsatsen for at få de interne skoler til at indberette er den samme som indsatsen for de øvrige skoletyper, der er omfattet af indberetningerne. I de følgende afsnit vises opgørelser af, hvor mange af de interne skoler, der indberetter de forskellige oplysninger.

Manglende registrering af de interne skoler og lav svarprocent på deres elevtal

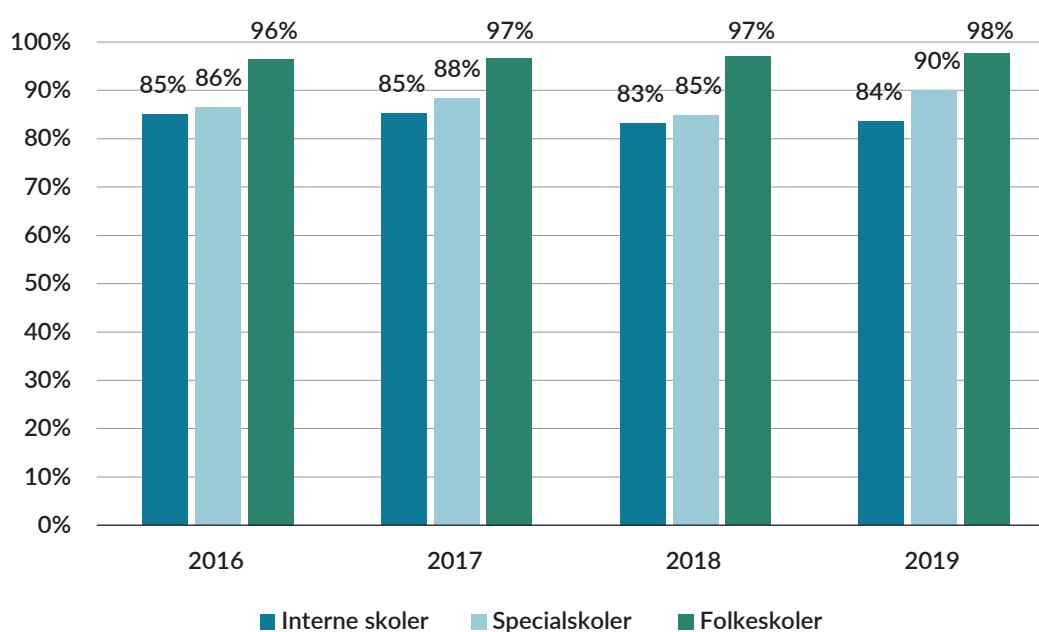
Der er overordnet set udfordringer med, at nogle interne skoler ikke indberetter data til Styrelsen for It og Læring (STIL). Der er desuden udfordringer i forhold til antallet af skoler i institutionsregisteret, som er Børne- og Undervisningsministeriets register over eksisterende skoler og institutioner på området.

Skolerne og kommunerne har ansvaret for at blive oprettet i registeret og for at sikre, at oplysningerne i registret vedligeholdes. Det er både når der oprettes nye institutioner, og når der er institutioner som lukkes. Dette indebærer en risiko for, at nogle interne skoler registreres forkert eller slet ikke er registreret i institutionsregisteret, hvilket i praksis betyder, at antallet af interne skoler kan være højere eller lavere end det registrerede. Såfremt der findes interne skoler, der ikke optræder i institutionsregisteret, bliver der ikke indberettet oplysninger fra disse skoler til Børne- og Undervisningsministeriet eller Danmarks Statistik. Børne- og Undervisningsministeriet har indikationer af, at dette er tilfældet blandt

andet på baggrund af, at der er nævnt interne skoler ved navn i undersøgelser, som ikke fremgår af institutionsregisteret. Derudover kan der særligt for de interne skoler være udfordringer i forhold til, at den stedlige kommune ikke er bevidst om deres ansvar for den pågældende skole – dette på trods af, at STUK har udsendt et hyrdebrev med informationer om, hvornår en kommune har tilsynspligt med en intern skole. Dette giver problemer, da kommunerne derfor ikke altid er opmærksomme på at sikre, at de interne skoler indberetter oplysninger til STIL.

Samtidig er svarprocenten for indberetningen af elevtal fra de interne skoler, som indgår i institutionsregisteret, lavere end for andre skoletyper. Elevtal indberettes til Danmarks Statistik, og opgørelsen i figur 11 tager udgangspunkt i de elevtal, som STIL har adgang til. Andelen af interne skoler, specialskoler og folkeskoler der indberetter elevtal fremgår af figur 11.

Figur 11. Andel skoler der indberetter elevtal



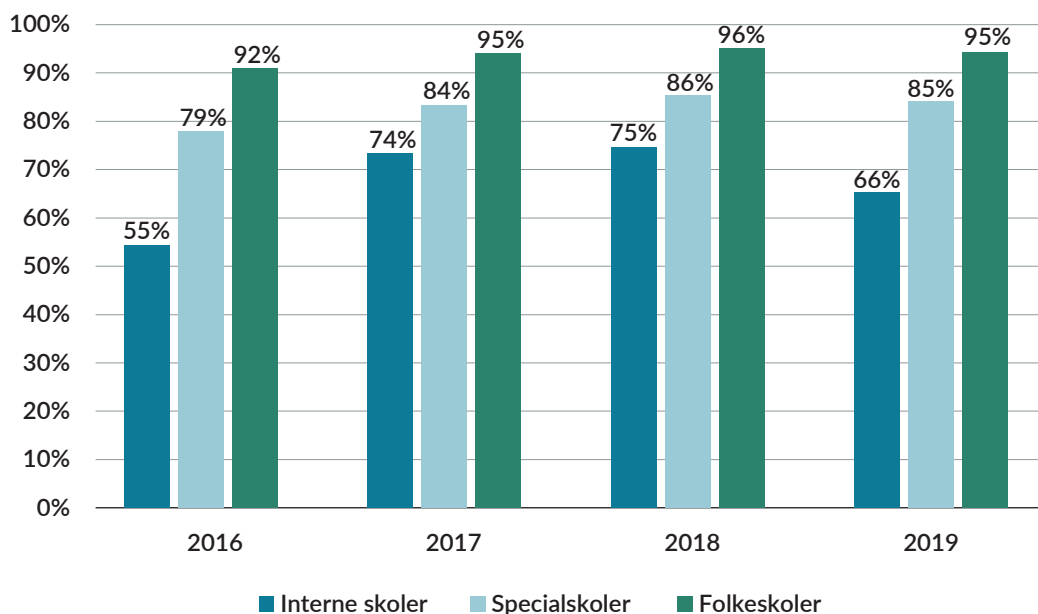
Kilde: Danmarks Statistiks elevregister bearbejdet af Børne- og Undervisningsministeriet.

Som det fremgår af figur 11, ligger svarprocenten for de interne skoler på 84 procent i år 2019 mod 90 procent for specialskolerne. Dette skaber usikkerhed om det reelle elevtal.

Manglende indberetninger af planlagte timetal

I forbindelse med indberetningen af de planlagte timer er der færre af de interne skoler, der indberetter oplysninger sammenlignet med både specialskoler og folkeskoler. Dette udfordrer mulighederne for at monitorere, om eleverne får den undervisning, som de har krav på. Af nedenstående figur fremgår indberetningsprocenten for de sidste fire år.

Figur 12. Indberetningsprocenten af planlagte timetal



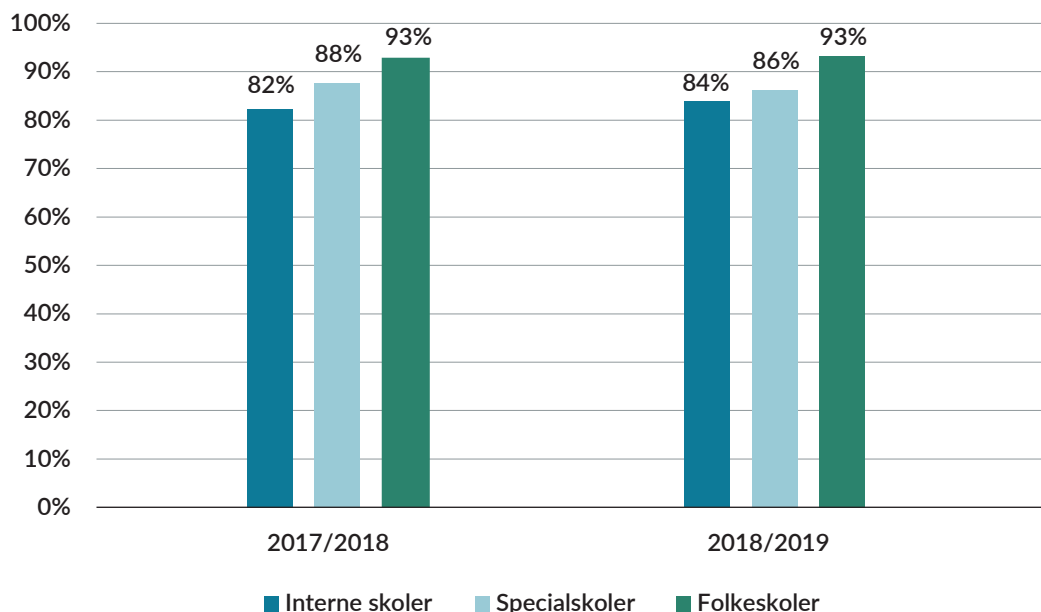
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Som det fremgår af figur 12, svinger andelen af interne skoler, som indberetter timetal fra 55 til 75 procent af skolerne i perioden 2016/2017-2019/2020. En større andel af specialskolerne indberetter timetal, og denne andel svinger fra 79 til 86 procent i samme periode. Andelen af folkeskolerne som indberetter timetal, svinger fra 92 til 96 procent i perioden, og der er således flere folkeskoler der indberetter timetal.

Usikkerhed om afholdelse og fritagelse fra nationale test og trivsel

De interne skoler skal i lighed med øvrige skoler indberette data om nationale test og trivsel. I figur 13 er andelen af henholdsvis interne skoler, specialskoler og folkeskoler, der indberetter nationale tests, sammenlignet.

Figur 13. Indberetningsprocent for nationale test



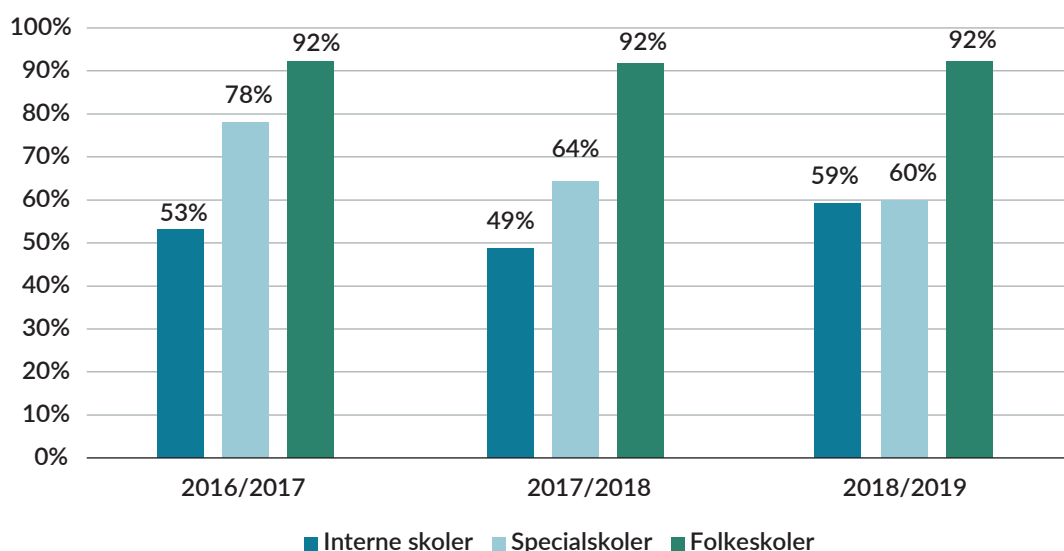
Note: I opgørelsen indgår alle elever med en status i de nationale test ('Testresultat mangler i øvrigt', 'Booket uden testresultat', 'Fritaget', 'Ikke tilstrækkelig præstation', 'Mangelfuld præstation', 'Jævn præstation', 'God præstation', 'Rigtig god præstation', 'Fremragende præstation').

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Samlet set gennemfører mere end 80 procent af de interne skoler de nationale test på et eller flere klassetrin. Opgørelsen dækker også skoler, hvor eleverne er registreret som fritaget fra de nationale test. Dette er lidt lavere end specialskoler og cirka 10 procentpoint lavere end folkeskoler. Det efterlader dog lidt under 20 procent af de interne skoler, hvor man ikke kender deres resultater af nationale test.

I figur 14 er andelen af henholdsvis interne skoler, specialskoler og folkeskoler, der indberetter trivselsmålinger, sammenlignet.

Figur 14. Indberetningsprocent for trivselsmålinger



Note: I trivselsmålingen tæller elevernes svar kun med, hvis de har svaret på hele målingen.
Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

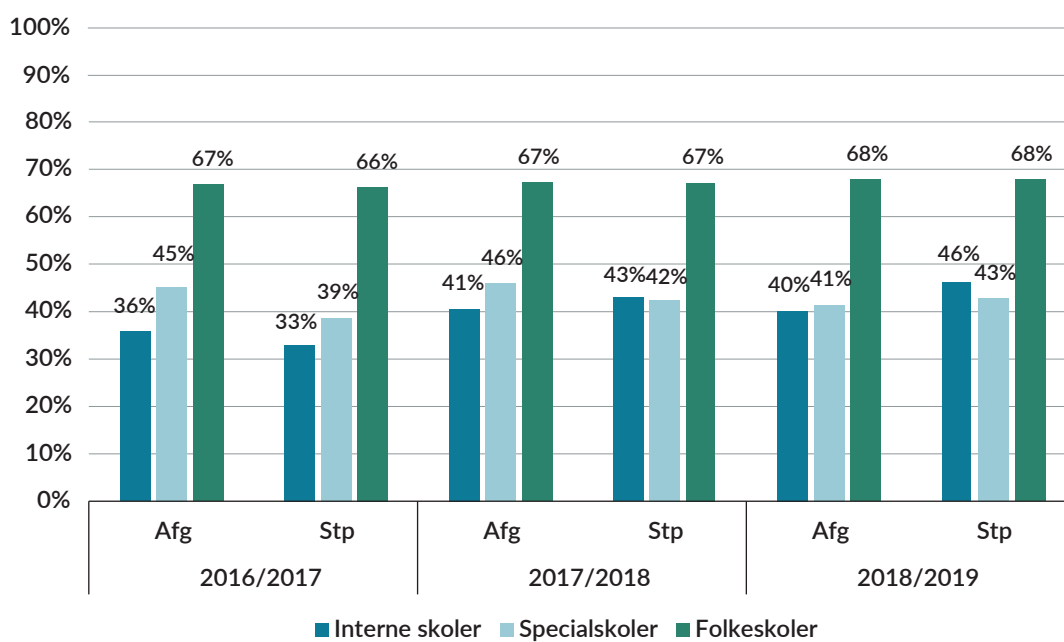
I forhold til trivselsmålingen er det omkring 50-60 procent af de interne skoler, hvor nogle af eleverne har gennemført målingen i skoleårene 2016/2017-2018/2019. Dette er i skoleåret 2016/2017 og 2017/2018 en del lavere end både specialskoler og folkeskoler, men på niveau med specialskolerne i 2018/2019. Hvis en skole fritager alle elever fra trivselsmålingen, indgår skolen ikke i denne opgørelse, da STIL ikke modtager opgørelser af fritagelser i trivselsmålingen. Hvis ingen elever har gennemført hele målingen, indgår skolen heller ikke i opgørelsen.

Manglende indberettede karakterer og prøver

En mindre andel af de interne skoler indberetter karakterer sammenlignet med folkeskolerne, men ligger på et niveau med specialskolerne. Opgørelsen i figur 15 viser, hvor stor en andel af de interne skoler, der selv indberetter karakterer for deres elever. Det er ikke alle interne skoler, der har elever i 9. klasse, hvilket betyder, at ikke alle skoler skal indberette karakterer fra 9.-klasseprøverne. Derudover aflægger eleverne ofte prøverne på en nærliggende folkeskole, som efterfølgende indberetter alle elevers karakterer. Folkeskolerne vælger ofte at indberette elever fra for eksempel interne skoler med klassetypen "privatist", sådan at folkeskolen kan skelne mellem deres "egne" elever og de elever, der går på interne skoler. Det bevirker, at det ikke umiddelbart er muligt at henføre elevernes resultater til de relevante interne skoler. Dette er muligvis forklaringen på, at der for interne skoler er flere indberettede oplysninger om elevernes standpunktskarakterer end afgangsprøver, jf. figur 15. Det betyder også, at indberetningsprocenten for eleverne på de interne skoler i realiteten kan være højere end 40 procent i skoleåret 2018/2019.

I figur 15 er indberetningsprocenten for elevernes karakterer og standpunkter sammenlignet på tværs af interne skoler, specialskoler og folkeskoler i årene 2016/2017-2018/2019.

Figur 15. Skolernes indberetningsprocent for elevernes karakterer fra afgangsprøver (Afg) og standpunkter (Stp)



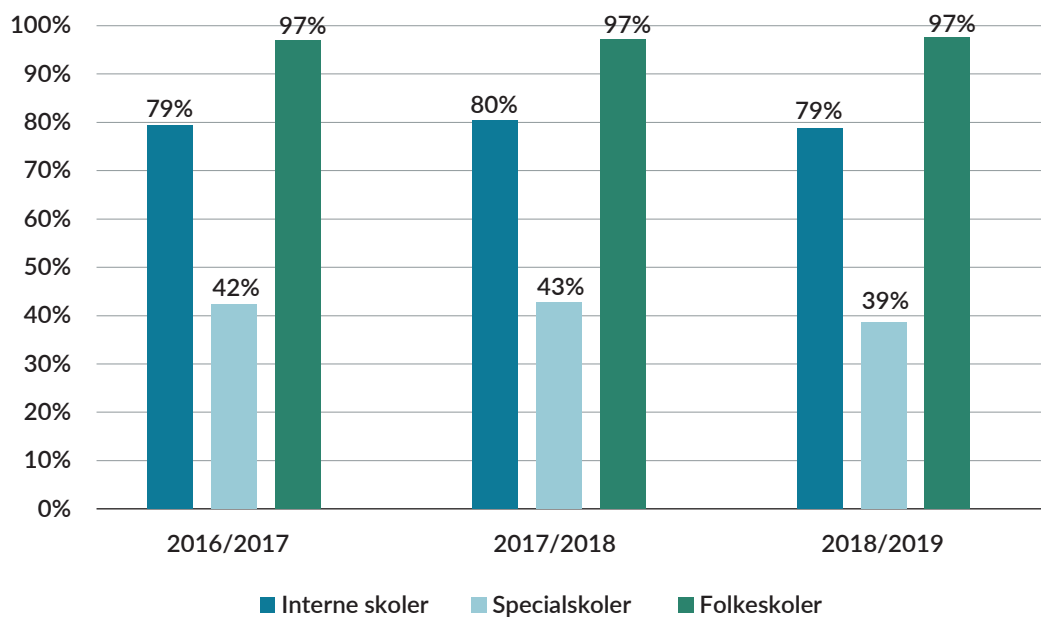
Note: I opgørelsen indgår elever i 9. klasse, som skolerne har indberettet karakterer for. Af figuren fremgår kun, hvor stor en andel af skolerne, som selv indberetter elevernes karakterer. Hvis skolen har elever i 9. klasse, men ikke selv står for at indberette elevernes karakterer vil den således ikke fremgå.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Cirka 40 procent af de interne skoler indberetter oplysninger om elevernes karakterer fra afgangsprøver og standpunkter, jf. figur 15. Indberetningen omfatter 70-80 procent af eleverne i 9. klasse på de pågældende skoler. Det kan skyldes flere forhold, at der ikke indberettes for alle interne skoler. For det første aflægges mange elever på interne skoler prøverne på en folkeskole, hvor resultaterne som nævnt ikke altid kan henføres til den interne skole. For det andet fritages mange elever på interne skoler fra fag og prøver. For det tredje er det ikke alle interne skoler på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder, der har elever i 9. klasse. Det bemærkes, at niveauet for karakterindberetning for specialskoler også er cirka 40 procent. Det formodes, at årsagen hertil er, at mange elever i interne skoler og på specialskoler fritages for fag og prøver som følge af deres funktionsnedsættelser jf. tabel 2 i afsnit 2.

I figur 16 er andelen af omfattede elever i karakterindberetningen i 9. klasse for henholdsvis interne skoler, specialskoler og folkeskoler sammenlignet.

Figur 16. Andel omfattede elever i karakterindberetning i 9. klasse



Note: I opgørelsen indgår elever i 9. klasse, som skolerne har indberettet karakterer for.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriet.

Karakterindberetningen omfatter mellem 70 og 80 procent af eleverne i 9. klasse på de interne skoler, mens det på specialskolerne er omkring halvdelen, jf. figur 16. Dette tal skal dog også tolkes med nogen varsomhed, da angivelsen af de enkelte elevers klassetrin er forbundet med nogen usikkerhed – ikke mindst for interne skoler.

6 Litteratur

Børne- og Socialministeriet, KL & Socialstyrelsen. (2018). Der er god grund til at interessere sig for udsatte børn og unges skolegang!

<https://www.kl.dk/media/14256/b2nnyauyixa5iibvr2yw.pdf>

Børne- og Undervisningsministeriet. (2012). Afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe om anbragte børn og unges undervisning på interne skoler.

https://viden.sl.dk/media/5985/anbragte_boerns_undervisning.pdf

Danske Regioner. (2020). Ungdomskriminalitet.

<https://www.regioner.dk/sundhed/psykiatri-og-social/ungdomskriminalitet>

Egmont Fonden. (2013). Anbragte Børns Læring.

https://viden.sl.dk/media/4667/anbragte_boerns_laering.pdf

Folketingets Ombudsmand (2016). Nyhed:

https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/undervisning_i_alle_folkeskolens_fag/

Folketingets Ombudsmand. (2017). Unge i sikrede døgninstitutioner, arrester og fængsler.

http://www.ombudsmanden.dk/ombudsmandensarbejde/ombudsmandens_sagstyper/tilsyn/temaer/temarapport_om_unge_i_sikrede_doegninstitutioner_arrester_og_faengsler/

Folketingets Ombudsmand. (2020). Temarapport 2019 – Socialt anbragte mindre børn.

https://www.ombudsmanden.dk/find/rapporter/temarapport_2019_-_socialt_anbragte_mindre_boern/

Københavns Kommune. (2020). Status på nyt udbud af privat dagbehandling.

<https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/24771829-35045512-1.pdf>

Rambøll. (2012). Kortlægning af undervisning på døgninstitutioner, opholdssteder og dagbehandlings-tilbud: <https://docplayer.dk/10710139-Ministeriet-for-boern-og-undervisning-kortlaegning-af-undervisning-paa-doegninstitutioner-opholdssteder-og-dagbehandlingstilbud.html>

Rambøll. (2018). Undersøgelse af interne skoler - rapport:

<https://www.uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2018/juni/180627-ny-undersoegelse-om-de-interne-skoler-peger-paa-mangler-i-skoletilbuddet>

Rambøll. (2020). Undersøgelse af undervisning i specialundervisningstilbud – Afsluttede rapport.

https://emu.dk/sites/default/files/2020-01/Undersogelse%20af%20undervisning%20i%20specialundervisningstilbud_3.pdf

Retsinformation. (2014). Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/693>

Retsinformation. (2018). Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201812L00084>

Retsinformation. (2019). Bekendtgørelse af lov om folkeskolen. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/823>

Retsinformation. (2020). Bekendtgørelse om specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/693>

Sacerdote, Bruce. 2011. "Chapter 4 - Peer Effects in Education: How Might They Work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far?". Handbook of the Economics of Education. Red. Eric A. Hanushek, Stephen Machin, Ludger Woessmann. Elsevir. (3)2011. S 249-277.

SFI. (2008a). Fokus på skolegang ved visitation til anbringelse uden for hjemmet. <https://viden.sl.dk/artikler/boern-og-unge/anbragte-effekter/fokus-pa-skolegang-ved-visitation-til-anbringelse-uden-for-hjemmet/>

SFI. (2008b). Skolegang under Anbringelse. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/skolegang-under-anbringelse-4023/>

SFI. (2009). Anbragte børn og unge – en forskningsoversigt. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/anbragte-boern-og-unge-en-forskningsoversigt-4108/>

Socialministeriet. (2018). Socialpolitisk Redegørelse 2018. <https://sim.dk/publikationer/2018/dec/socialpolitisk-redegoerelse-2018/>

Social og Indenrigsministeriet. (2020). Tilbudsportalen. <https://tilbudsportalen.dk/tilbudsoegning/landing/index>

Socialstyrelsen. (2020). Tidligere forebyggende indsats på børn og ungeområdet. <https://socialstyrelsen.dk/udgivelser/tidligere-forebyggende-indsats-pa-borne-og-ungeområdet-2013-inspirationskatalog>

Sundhed.dk. (2020a). Adfærdsforstyrrelser hos børn. <https://www.sundhed.dk/borger/patienthaandbogen/psyke-hos-boern/sygdomme/ovrigt-sygdomme/adfaerdsforstyrrelser-hos-boern/>

Sundhedsstyrelsen. (2017). Prævalens, incidens og aktivitet i sundhedsvæsenet. For børn og unge med angst eller depression, ADHD og spiseforstyrrelser. https://sundhedsdatastyrelsen.dk/da/nyheder/2018/psykiske-lidelser-boern_unge_06012018

Sundhedsstyrelsen. (2019). Specialvejledning for psykiatri.

https://www.sst.dk/-/media/Viden/Specialplaner/SST_Specialevejledning_for_Psykiatri-09-12-2019.ashx?la=da&hash=8CBFA28573D03FB1660DFB8056B6ED9D9684F705

VIVE. (2016). Styrkelse af kvaliteten af anbragte børn og unges undervisning – Evaluering af partnerskabsprojektet.

<https://www.vive.dk/da/udgivelser/styrkelse-af-kvaliteten-af-anbragte-boern-og-unges-undervisning-6632/>

VIVE. (2019). Betydningen af kompetencedækningen og læreruddannelsesbaggrund.

<https://www.vive.dk/media/pure/14564/3642423>

VIVE. (2020a). Kommunernes omlægning til en tidligere forebyggende indsats på børne- og ungeområdet.

<https://www.vive.dk/media/pure/14706/3783761>

VIVE (2020b). Uddannelsesresultater og -mønstre for børn og unge med funktionsnedsættelser.

<https://www.vive.dk/media/pure/15314/4580959>

7 Bilag

Bilag 1:

Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe om styrkelse af specialundervisning på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. Side 111

Bilag 2:

Skabelon for spørgeskema til kommuner vedr. interne skoler. Side 116

Bilag 3:

Tematisk opsamling på kommunal henvisningspraksis til interne skoler. Side 118

Bilag 4:

Opsamling fra inddragelsesmøder (Skype) med parter og interessenter i perioden fra april - maj 2020. Side 126

Bilag 5:

Opsamling af tilsyn med interne skoler i dagsbehandlingstilbud og på anbringelsessteder. Side 135



Departementet
Center for Grundskoler

Frederiksholms Kanal 25
1220 København K
Tlf.: 33 92 50 00
E-mail: uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR-nr.: 20453044

Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe om styrkelse af specialundervisning på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder

13. januar 2020
Sagsnr.:19/08765

Der nedsættes en tværministeriel arbejdsgruppe med repræsentanter fra Social- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet samt Børne- og Undervisningsministeriet (formand), der skal komme med forslag til, hvordan det sikres, at børn og unge, der i dag modtager specialundervisning på dagbehandlingstilbud eller anbringelsessteder, får det undervisningstilbud, som de har krav på efter folkeskoleloven.

Arbejdet er en del af Social- og Indenrigsministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets kommende udredning af indsatsen for anbragte børn og unge.

Baggrund

I skoleåret 2017/18 fik knap 30.000 elever specialundervisning i henhold til folkeskoleloven, fordelt med ca. 1.700 som støtte i den almindelige klasse, ca. 15.600 i en specialklasse, ca. 9.300 i en specialskole, ca. 400 i en kommunal ungdomsskole samt ca. 2.800 på et dagbehandlingstilbud eller på et anbringelsessted.

Den sidstnævnte gruppe, som er fokus for arbejdsgruppen, omfatter børn og unge, der af de sociale myndigheder er anbragt på et anbringelsessted (døgnophold) eller henvist til en social foranstaltning i form af et dagbehandlingstilbud, og som er henvist til at modtage specialundervisning på opholdsstedet eller i dagbehandlingstilbuddet (såkaldt intern skole) efter en overenskomst mellem institutionen og den stedlige kommune. Institutionerne kan være både regionale, kommunale og private.

Undervisningsministeriet har i 2018 gennemført en undersøgelse (foretaget af Rambøll) af specialundervisningen på de interne skoler efter en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand, der på baggrund af en mindre undersøgelse i skoleåret 2013/14 påpegede, at eleverne ikke modtog den undervisning, de havde krav på.

Undersøgelsen viser, at mange elever på de interne skoler ikke modtager den undervisning, de har krav på i henhold til folkeskoleloven. En stor andel (69 pct.) af de interne skoler i skoleåret 2016/2017 tilbyder ikke eleverne den fulde fagrække, og en fjerdedel af de interne skoler overholder ikke minimumstimetallet i lovgivningen, *jf. boks 1*.

Hovedparten af de interne skoler har fritaget mindst én elev for undervisning i ét eller flere fag (76 pct.). Fritagelserne begrundes oftest med elevernes emotionelle, psykiske eller sociale udfordringer/diagnoser. Undersøgelsen viser, at mange interne skoler ikke følger reglerne for at fritage en elev fra undervisningen.

Foruden undersøgelsen bekræfter et af Undervisningsministeriet gennemført tematisk tilsyn i foråret 2019, at eleverne på de interne skoler ikke får det undervisningstilbud, som de har krav på efter folkeskoleloven. Det tematiske tilsyn viser endvidere, at målgruppen for de interne skoler er meget sammensat og karakteriseret af store udfordringer som følge af både fysiske og psykiske handicap og/eller sociale udfordringer.

Det bemærkes hertil, at der mangler det tilstrækkelige datagrundlag for, at de interne skoler kan indgå i det indikatorbaserede tilsyn på undervisningsområdet, og at dagbehandlingstilbud ikke indgår i det sociale tilsyn på socialområdet.

Faktaboks om elever på interne skoler

Elever

- 2.759 elever i skoleåret 2017/2018
- Ca. 700 af eleverne er anbragt uden for hjemmet i en plejefamilie eller et anbringelsessted (døgninstitution)¹
- Over 60 pct. af eleverne har en diagnose pr. 31. december 2016²

Fagrække og timetal

- 69 pct. af eleverne tilbydes ikke den fulde fagrække
- 25 pct. af skolerne overholder ikke minimumstimetallet
- 76 pct. af skolerne har mindst fritaget én elev fra et eller flere fag
- Eleverne fritages oftest for tysk/fransk og fysik/kemi

Overgang til ungdomsuddannelse

- Elever i interne skole er den gruppe med størst sandsynlighed for at miste kontakten til uddannelsessystemet efter afslutning af grundskolen³

¹ Foreløbige tal fra Social- og Indenrigsministeriet

² Social- og Indenrigsministeriet

³ Undersøgelse af specialundervisningstilbud, Rambøll 2017

Forskning peger på, at den stærkeste beskyttelsesfaktor for, at udsatte børn og unge får et godt voksenliv, er, at de klarer sig godt i skolen og får en uddannelse.

Arbejdsgruppens opgave

Arbejdsgruppen får til opgave at udarbejde et beslutningsoplæg med forslag til, hvordan man på tværs af social- og undervisningsområdet kan understøtte, at børn og unge i interne skoler i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder får det undervisningstilbud, de har krav på efter folkeskoleloven.

Arbejdsgruppen skal afdække mulige årsager til, at ikke alle elever på interne skoler får den undervisning, de har krav på efter folkeskoleloven. Afdækningen skal også identificere evt. barrierer for, at undervisningen lever op til folkeskoleloven, herunder anvendelsen af specifikke regler i folkeskoleloven, fx særligt tilrettelagt forløb i udskoling og kravet om individuel vurdering ved fritagelse for fag m.v.

Beslutningsoplægget skal kunne danne grundlag for en stillingtagen til forskellige modeller for, hvordan undervisningen kan organiseres og tilrettelægges for derigennem at understøtte, at målgruppen af børn og unge får et bedre grundlag for at gennemføre videre uddannelse og få et selvstændigt voksenliv. Det betyder også, at arbejdsgruppen bl.a. skal se på fordele og ulemper ved organisering i hhv. kommunale og private tilbud, ligesom arbejdsgruppen skal overveje fordele og ulemper ved meget vidtgående modeller, herunder modeller der kan indebære evt. lukning af nogle af de tilbud, der i dag er på området. Arbejdsgruppen skal konkret se på mulighederne for at lukke for private tilbud, og i givet fald hvordan undervisningen i stedet kan organiseres. De foreslåede modeller vil skulle tage hensyn til målsætningerne i den kommende nærhedsreform.

Det forventes umiddelbart, at beslutningsoplægget kan holdes inden for den nuværende ramme for området. Hvis dele af oplægget lægger op til øgede udgifter eller grundlæggende ændringer af området, skal der anvises finansiering heraf som led i det samlede udredningsarbejde på anbringelsesområdet.

Arbejdsgruppens arbejde tager udgangspunkt i følgende elementer:

1. Datagrundlag

Arbejdsgruppen skal komme med forslag til, hvordan det faste datagrundlag kan udbygges med data om elever og undervisningstilbud på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder⁴. Datagrundlaget kan bl.a.

⁴ Endvidere vil det være oplagt at inkludere specialskolerne i øvelsen, idet de heller ikke i dag er en del af datagrundlaget og ligeledes varetager specialundervisning for børn og unge.

muliggøre, at undervisningstilbuddene omfattes af indikatorbaserede tilsyn, samt at dette tilsyn skærpes.

Et styrket datagrundlag vil endvidere kunne understøtte kommunernes valg af sociale foranstaltninger og anvendelse af interne skoler samt segregerede specialundervisningstilbud i specialskoler og specialklasser.

2. Målgruppen

Arbejdsgruppen skal gennemføre en analyse af målgruppen for de interne skoler med udgangspunkt i foreliggende data på både social- og undervisningsområdet.

Den grundigere analyse af de eksisterende data om interne skoler skal kunne indgå i grundlaget for overvejelser om mulige modeller for lovændringer, *jf. punkt 4.*

3. Årsager

Arbejdsgruppen skal søge at finde mulige årsager til, at eleverne på de interne skoler ikke får det specialundervisningstilbud, som de har krav på efter folkeskoleloven.

Mulige årsagsforklaringer kan fx være, at skolerne ikke har de nødvendige kompetencer/forudsætninger, eller at der er tvivl om, hvordan reglerne, herunder om fritagelse, skal fortolkes.

Endelig kan det være, at skolerne finder kravene til fagrække mv. svære at opfylde for målgruppen. Arbejdsgruppen vil afdække spørgsmålet ved en række interviews med fagfolk på interne skoler samt i den kommunale skole- og socialforvaltninger.

4. Rammer for undervisningen i undervisningstilbud på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder

Arbejdsgruppen skal undersøge, om de lovgivningsmæssige og organisatoriske rammer for undervisningstilbud på dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder i højere grad kan være med til at sikre, at alle elever får undervisning efter folkeskolelovens regler tilpasset deres behov, og som giver dem de bedste muligheder for at gennemføre videre uddannelse som grundlag for et selvstændigt voksenliv.

Arbejdsgruppen inddrager lovgivning på tværs af social- og undervisningsområdet. Overvejelserne kan bl.a. omfatte oprettelse, godkendelse og tilsyn/sanktionsmuligheder over for anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud. Endvidere skal der ses på faglige og pædagogiske ledelse og kvalifikationskrav til det undervisende personale.

Der skal tages højde for, at der er tale om en meget differentieret og sårbar målgruppe for de nævnte institutioner, og at udfordringerne kan variere mellem forskellige sociale institutioner alt afhængig af bl.a. målgrupperne. Mulige løsninger skal afspejle dette.

Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra departement og styrelser i Social- og Indenrigsministeriet, Finansministeriet og Børne- og Undervisningsministeriet.

Inddragelse af interessenter på området

Arbejdsgruppen skal inddrage områdets interessenter (KL, Danske Regioner, LOS (Landsorganisationen for sociale tilbud) og FADD (Foreningen af Døgn- og Dagtilbud), Skolelederforeningen, Samrådet af specialskoleledere, DLF, BUPL, Socialpædagogerne, Dansk Socialrådgiverforening, Børnerådet, Børns Vilkår og Danske Handicaporganisationer (DH).

Proces- og tidsplan

Den tværministerielle arbejdsgruppe nedsættes i januar 2020 med henblik på afrapportering af arbejdsgruppens anbefalinger i foråret 2020.

Bilag 2

Skabelon for spørgeskema til kommuner vedr. interne skoler

Indledende spørgsmål: Er kommunen oftest anbringende kommune eller skolekommune

Hvor mange tilbud (hhv. anbringelsessteder med døgnophold og dagbehandlingstilbud) har I i jeres kommune?

[0, 1, 2, 3, 4, 5+...]

Gør I brug af tilbud uden for kommunen, og hvis ja, i hvilke tilfælde?

[Ja, nej, i tilfælde af...]

[Primært egen, primært anden, anbringer ikke...]

Beskriv kort visitationsproces i vurderingen af om barnet/den unge skal henvises til en intern skole?

- Bliver der i forbindelse med valg af anbringelsessted taget stilling til barnets eller den unges skolegang, jf. ændring af serviceloven fra februar 2020? – ja, nej, ved ikke
- Hvad er jeres bevæggrunde for at godkende, at børn og unge, der anbringes på et anbringelsessted, henvises til den interne skole, jf. bekendtgørelse om dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder?

[Visitationsprocessen er...]

Bliver I inddraget i re-visitation og overvejelser om udslusning til folkeskolen? – ja, nej, ved ikke

- Hvad er jeres fokus i det personrettede tilsyn i forhold til elevens muligheder for at blive udsluset til folkeskolen?

[Vi inddrages gennem...]

Primært spørgsmål til kommuner med interne skoler på institutioner med døgnophold (udelad, hvis kommunen ikke har institutioner med døgnophold):

Hvilke overvejelser gøres der i brugen af interne skoler på institutioner med døgnophold?

- Hvad er det for behov, de dækker?
- Hvad er jeres overvejelser om enten at nedbringe eller øge henvisningen til interne skoler fremfor at henvise til et tilbud i folkeskolen, herunder specialskoler og specialklasser?
- Er der ting som enten afholder jer fra eller tilskynder jer til at anvende interne skoler på institutioner med døgnophold?

[Vi anvender interne skoler på institutioner med døgnophold i situationer, hvor...]

[Vi oplever samarbejdet som...]

Arbejdes der i jeres kommune på at skabe samarbejder mellem folkeskoler interne skoler i jeres kommune?

- Hvis ja, beskriv kort, hvordan der arbejdes på at skabe samarbejder mellem folkeskoler og interne skoler i jeres kommune - tekstfelt
- Er der fokus på udslusning til folkeskolen i den løbende reevaluation?

[Samarbejdet mellem interne skoler og folkeskoler er...]

Henvisning til dagbehandlingstilbud

Hvilke overvejelser har I om brug af dagbehandlingstilbud?

- Hvad er det for en indsats, dagbehandlingstilbuddene kan tilbyde?
- Hvad er jeres incitament for at henvise eller ikke henvise?
- Hvad er jeres proces ved henvisning – henholdsvis social afgørelse og henvisning til specialundervisning efter folkeskoleloven?
- Hvad er den overvejende årsag til, at et barn henvises til dagbehandlingstilbud – barnets specialpædagogiske behov/ skoledelen, behov for støtte efter serviceloven/behandlingsdelen, skoledelen og behandlingsdelen vægtes ligeligt i henvisning?

[Dagbehandlingstilbuddene bruges som...]

Kommunalt samarbejde

Hvordan er jeres oplevelse af samarbejdet omkring elevens udvikling mellem anbringende og stedslige kommune?

- Arbejder i med en handleplan, der fastlægger ansvarsfordelingen mellem kommuner i samarbejdet om barnets udvikling?
 - o Hvis ja, hvordan fungerer dette?
 - o Hvis nej, hvordan organiseres arbejdet da?
- Bliver der fulgt tilstrækkeligt op fra anbringende kommune?

[Samarbejdet om barnets udvikling er...]

Bilag 3

Tematisk opsamling på kommunal henvisningspraksis til interne skoler

Dette notat er et sammendrag af interviews foretaget med 17 kommuner om deres anvendelse af interne skoler på anbringelsessteder og i dagbehandlingstilbud. Sammendraget opsummerer de væsentligste tematikker i interviewene for på den måde at sammenholde kommunernes praksis. Notatet lægger både vægt på forskelle og ligheder på tværs af de interviewede kommuner. Primært fokus for interviewene har været på visitations- og henvisningspraksis og kommunale overvejelser herom. Derudover er der blevet spurgt ind til den løbende opfølgning på elever på interne skoler via eksempelvis tilsyn og tværkommunalt samarbejde.

Fremgangsmåde

Interviewene med de 17 kommuner er foretaget pr telefon i foråret 2020 og er gennemført med udgangspunkt i en spørgeguide, som sikrer ensretning i afdækningen af den kommunale praksis. Kommunerne er udvalgt på baggrund af geografisk spredning, og der er i udvælgelsen desuden lagt vægt på, at både kommuner med mange elever på interne skoler og kommuner med få elever på interne skoler er repræsenteret. Følgende kommuner er blevet interviewet i forbindelse med arbejdet:

Boks 2. Interviewede kommuner

• Odsherred	• Holstebro	• Aalborg
• Roskilde	• Sønderborg	• Odense
• Frederiksberg	• Hvidovre	• Midtjylland
• Nyborg	• Brøndby	• Ikast-Brande
• Glostrup	• Silkeborg	• Holbæk
• Skanderborg	• Ishøj	

Interviewene er blevet foretaget med personer med kendskab til organiseringen af specialundervisningsområdet i kommunen som eksempelvis centerchefer, skolechefer, chefer for pædagogisk psykologisk rådgivning (PPR), teamledere og lignende. Besvarelsene er i nedenstående tematisering anonymiseret, så det ikke fremgår, hvilken kommune har givet hvilke svar.

Kommunernes henvisningspraksis

Nogle kommuner er i højere grad anbringende kommuner, mens andre i højere grad er skolekommuner/stedlige kommuner. Den stedlige kommune har ansvar for undervisningen af børn og unge, der anbringes eller henvises til dagbehandling i kommunen. Nogle stedlige kommuner har så mange anbringelsessteder i form af døgninstitutioner og opholdssteder i kommunen, at det er en udfordring at optage eleverne herfra i den almene folkeskole, herunder specialklasser og specialskoler. Derfor bliver de interne skoler ofte det eneste mulige valg for kommunen, når børnene bliver anbragt i kommunen fra andre kommuner.

Nogle kommunerne peger på, at en del af de private anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud arbejder efter at skabe profit og er dyre tilbud for de anbringende/henvisende kommuner. Af interviewene fremgår det, at der kan gå "købmandskab i den", da de private aktører sælger behandlingstilbud/opholdssteder som pakkeløsninger, hvor det er svært for kommunen at gennemskue, hvad de betaler for, og hvilket tilbud der er det rigtige for barnet. En kommune nævner, at de slet ikke anvender interne skoler af samme grund.

Særligt i forhold til anbringelsessteder

Det er den stedlige kommunes ansvar at sørge for et skoletilbud til et barn, der bliver anbragt i kommunen. Nogen kommuner beretter, at der ofte ikke er taget hensyn til, om kommunen kan tilbyde et passende skoletilbud, når der træffes afgørelse om at anbringe barnet på et anbringelsessted i kommunen.

Nogen kommuner beretter, at anbringelserne ofte går meget hurtigt og er en "privat aftale" mellem institution og anbringende kommune. Den stedlige kommune oplever derefter at skulle tilbyde barnet et passende skoletilbud, som de ikke har. Hertil beretter nogle kommuner, at anbringelsessteder kan være svære at forhandle med. En kommune oplever, at anbringelsessteder i kommunen kræver, at elever anbragt hos dem også går på den interne skole i minimum tre måneder, inden det kan vurderes, om eleven bør have et andet skoletilbud. Det er ikke på baggrund af de foretagne interviews muligt at vurdere omfanget af denne praksis, men det er i strid med folkeskolelovgivningen, der kræver, at der gennemføres en pædagogisk psykologisk vurdering med henblik på en konkret og individuel vurdering af, om barnet eller den unge har behov for at blive henvist til specialundervisning på en intern skole på anbringelsesstedet eller skal have et undervisnings tilbud i folkeskolen, herunder i specialklasse eller specialskole.

En kommune oplyser, at henvisning til intern skole på opholdssteder sker i familieafdelingen, mens det er skoleafdelingen, der betaler. Det bemærkes, at denne praksis afviger fra reglerne.

Særligt i forhold til dagbehandlingstilbud

En kommune oplyser, at de har nedlagt et dagbehandlingstilbud, der alene tilbød undervisning i dansk, matematik og engelsk, og hvor kun få elever gennemførte folkeskolens afgangseksamen i alle fag. I stedet er oprettet to nye specialtilbud på to skoler, hvor der ud over undervisningen er fokus på familierarbejde/familiebehandling. Den nye organisering skal medvirke til et stærkere fokus på undervisning og de lovmæssige forpligtelser og til at opnå målet om, at alle elever får en afgangseksamen.

En kommune beskriver et projekt på området for dagbehandlingstilbud, hvor der tilbydes en gruppebaseret indsats under PPR ved siden af skoledelen. Et forum med psyk-, social- og skolefaglig viden drøfter sager efter behov. Det er en udfordring at afgrænse behandlingsdelen, da afgrænsningen mellem behandling efter serviceloven og behandling i form af specialundervisning er uklar. Der efterspørges specificering i lovgivningen. Kommunen oplever det som en udfordring at finde eksempler på, hvordan behandling kan organiseres i forbindelse med almenområdet og efterspørger praksisnær viden på området.

En kommune oplever, at de generelt kommer for sent i gang med en indsats og ønsker at forbedre dette. Kommunen oplever ikke, at lovgivningen bremser for at tilbyde støtte i tilknytning til et specialundervisningstilbud, men at det er svært at finde sådanne specialtilbud.

Organisering af visitation

Flere kommuner beskriver den interne kommunale organisering som afgørende for, at børn og unge bliver korrekt visiteret til interne skoler. Dette være sig både i form af positive konsekvenser ved god organisering og negative konsekvenser ved dårlig/utilstrækkelig organisering.

Den interne organisering har både betydning ved anbringelsen og ved valg af skoletilbud. Kommunerne nævner forskellige eksempler på samarbejder i forbindelse med anbringelsen:

- I en kommune kontakter socialrådgiver sammen med skolekonsulent eller PPR den stedlige kommune for at tage stilling til skolegang inden anbringelsen.
- En kommune nævner, at de også inddrager sundhedsmedarbejdere.
- Andre kommuner har etableret et ugentligt foranstaltningsforum, hvor PPR psykolog deltager, og elevens udviklingsbehov både ift. anbringelse og skolegang drøftes.
- En kommune fremhæver, at der udarbejdes en PPV i den anbringende kommune, og at PPR herefter kontakter den stedlige kommune om skoletilbud.

Størstedelen af de interviewede kommuner beskriver PPR som en afgørende del af henvisningssamarbejdet. Det er dog ikke alle, som beretter om positive erfaringer med den rolle, PPR spiller i samarbejdet. En kommune fremhæver, at PPR laver en indstilling uden at inkludere det socialfaglige kontor, hvilket beskrives som et problem. En anden kommune beskriver ligeledes, hvordan samarbejdet på tværs af PPR og socialsektoren er mangelfuldt.

I andre tilfælde består visitationsvanskeligheder i, at beslutninger om skoletilbud ligger hos familieafdelingen i kommunen, som så informerer skoleafdelingen, der ikke selv har indflydelse på beslutningen. Herved kommer valg af anbringelsessted forud for valg af skoletilbud, hvilket er i strid med gældende regler.

I flere af de tilfælde, hvor kommunerne beskriver visitationen som velorganiseret, er der det til fælles, at det sker gennem et visitationsudvalg, der sikrer et tæt samarbejde mellem skole, PPR og familieafdeling.

Særligt i forhold til dagbehandlingstilbud

En kommune oplyser, at de er ved at omlægge praksis fra, at henvisning til dagbehandlingstilbud foregår via familieafdelingen, og til at skoleafdelingen skal inddrages, da de også betaler. Kommunen peger på, at der er behov for at styrke samarbejdet mellem socialrådgivere og PPR, da visitation ofte bunder i problemer, der er opstået i skolen. Kommunen bemærker, at dagbehandling bør skærpes ved at hjælpe lærere og pædagoger med bedre at støtte denne målgruppe, inden de ender med at blive henvist til dagbehandling.

Eksempel: visitation opdelt i faser

En kommune har udarbejdet en manual for henvisning til dagbehandlingstilbud med intern skole. Heri beskriver sagsforløbet, der er opdelt i fire forskellige faser og fastlægger samarbejdet mellem skole, PPR og børn og unge forvaltningen. Et visitationsudvalg drøfter løbende sager og inddrager forældre og eleven. I første fase – **bekymringsfasen** – vurderes, om eleven har specialpædagogiske behov, eller om der er tale om social problemer, evt. behov for underretning og udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse. En efterfølgende undersøgelsesfase foregår både i PPR (PPV) og i børn- og ungeforvaltningen (børnefaglig undersøgelse).

I næste fase – **visitationsfasen** – tages stilling til, om der skal ske henvisning til dagbehandlingstilbud og i **udmøntningsfasen** træffes afgørelse i samarbejde med forældrene og eleven. Slutteligt i opfølgningsfasen følges op på, om tilbuddet fortsat er det rette tilbud.

Det bemærkes, at denne praksis forudsætter, at dagbehandlingstilbuddet er beliggende i elevens bopælskommune.

Samme kommune har på baggrund af en temaanalyse af specialområdet planer om at etablere dagbehandling i tilknytning til folkeskoler. Det skal åbne for en tidligere indsats og mere samarbejde mellem den almindelige folkeskole og dagbehandling.

En kommune oplyser, at henvisning sker af et visitationsudvalg på baggrund af udtalelse fra afgivende tilbud, PPV og sociale handleplaner med evalueringer. I en anden kommune sker henvisning til dagbehandlingstilbud i et visitationsudvalg, der samler skole og PPR og således uden en social afgørelse. Det bemærkes, at denne henvisningspraksis ikke følger reglerne på området.

Målgruppe for interne skoler

Det fremgår af interviewene, at målgruppen for de interne skoler i de fleste tilfælde er børn og unge, der har behov for en tæt opfølgning og behandling og evt. helt særlige rammer som følge af diagnoser som fx svær autisme og ADHD, udadreagerende adfærd eller psykiske lidelser som f.eks. depression og angst. En kommune peger på, at adfærds- og følelsesmæssige udfordringer kan kræve en helhedsorienteret indsats. Flere kommuner beskriver desuden, at der ofte også er familiære problematikker tilknyttet, og at det kan være afgørende at indtænke familiebehandling i barnets eller den unges tilbud. Dette kræver helt særlig støtte, som ikke tilbydes inden for folkeskolens rammer. En kommune nævner, at hvis der efter udredning og behandling i børne- og ungdoms-psykiatrien er behov for en kommunal behandlingsindsats, bliver barnet henvist til et dagbehandlingstilbud, da der ikke er mulighed for at kunne tilbyde psykologbehandling i tilknytning til undervisningen i folkeskolen

Forløbene er også ofte forbundet med en historik, hvor barnet eller en ung har oplevet mange nederlag i forbindelse med at gå i en almindelig folkeskole. Her kan dagbehandlingstilbud med tilhørende skoletilbud på en intern skole være det rigtige tilbud til barnet eller den unge.

Særligt i forhold til dagbehandlingstilbud

En kommune oplyser, at målgruppen er børn og unge, der på baggrund af komplekse og kaotiske opvækstvilkår har dårlige erfaringer med skole. Børnene har mangeartede svære emotionelle, sociale og familiemæssige belastninger, der gør det vanskeligt at begå sig socialt og imødekomme krav og folkeskolens forventninger. De vurderes at have behov for, at socialpædagogiske og behandlingsmæssige indsatser er indlejret i skoledelen. Henvisning sker efter vejledning for sagsbehandling på specialundervisningsområdet.

En anden kommune anvender dagsbehandlingstilbud i forhold til elever med behov for længevarende specialpædagogisk indsats, hvor elevens udfordringer vurderes at være for voldsomme i forhold til egne specialtilbud. Det er elever med traumatiseret baggrund, svære emotionelle vanskeligheder, voldsom udadvendt adfærd og misbrug, der har behov for skærmede rammer og få andre elever at forholde sig til.

En tredje kommune karakteriserer målgruppen som børn og unge, hvis familier har behov for støtte i forhold til at give deres børn den tilstrækkelig støtte og omsorg, og at tilbuddet er en forebyggende indsats i forhold til anbringelse. Den unges situation er ofte kendetegnet ved store familiemæssige, personlige og adfærdsmæssige problemer, betydelig mangel på skolegang og nederlagsfølelse.

En fjerde kommune peger på, at dagbehandlingstilbud tilbydes elever, der af den ene eller anden årsag ikke fungerer i de kommunale specialklasser. Den interne skole i dagbehandlingstilbuddet har succes i forhold til elever med en skæv faglig profil og emotionelle udfordringer og skolens succes tilskrives især et dyrehold og personalets tilgang.

Kommunernes tilsyn med de interne skoler

Kommunerne oplyser, at undervisningsoverenskomsterne som oftest omfatter det, de skal. Der bliver nævnt eksempler på, at de små interne skoler og dagbehandlingstilbud anvender lokaler på folkeskoler, hvis de ikke selv har kapacitet nok. Nogle skoler er dog så store, at de selv har de fornødne lokaler og materialer. Det er skolekommunen, som har ansvaret for at føre tilsyn på kommunens skoler. En kommune beretter, at det hos dem gøres systematisk og efter BUVMs vejledning om tilsynspraksis, som i øvrigt roses. Her bliver der fortaget en faglig vurdering af timetal, fritagelser fra prøver, ugeplaner, årsplaner osv. på alle skoler. En kommune nævner, at distriktsskolelederen samarbejder med tilsynet. En anbringende kommune fremhæver, at de oplever det stedlige tilsyn med undervisningen som mangelfuldt. Derudover tager tilsynsførende også en rolle i at sparre med og vejlede skolerne. Flere kommuner beretter dog, at de tilsynsførende savner faglig sparring, idet de er ene om at føre tilsyn med de interne skoler i kommunen. En tilsynsførende udtaler, at personen "føler sig som en enkeltmandsvirksomhed". Her efterspørges der et fagligt netværk for tilsynsfolk.

Samarbejde

Flere kommuner giver udtryk for, at samarbejdet mellem kommuner i tilfælde af, at børn er henvist til en skole uden for kommunen, er meget minimalt. Det berettes både fra anbringende og stedlige kommuner. En kommune udtaler "Vi har kun det samarbejde, vi kan rage til os", og at det er meget forskelligt fra kommune til kommune, som de samarbejder med.

I forhold til samarbejdet mellem den anbringende kommune og den interne skoler beskriver en kommune en praksis, hvor den anbringende kommuner deltager fysisk i den årlige revisitation, hvor det er muligt, og at de altid kræver en skriftlig revurdering. Samme kommune oplyser, at de skriver til alle de interne skoler, hvilke forventninger de har til bl.a. afholdelse af prøver.

Der er også et eksempel på, at PPR i anbringende kommune 1 – 2 gange om året deltager i statusmøde om både PPV og den sociale handleplan. Kommunen fremhæver, at de oplever, at de interne skoler generelt gerne vil samarbejde, og at skoledelen er blevet opprioriteret.

En kommune nævner, at de interne skoler er meget optaget af behandlingen, og at undervisningen må afvente opbygningen af relationer.

Samlet giver interviewene et indtryk af, at der i mange tilfælde mangler en tydelig ansvarsfordeling omkring opfølgning og revisitation af barnet eller den unge, og en kommune efterspørger et centralt initieret initiativ i forhold til samarbejdet.

Når en anbringende kommune ønsker at anbringe et barn uden for egen kommunegrænse, er der intet fastsat krav om, at der skal foreligge dokumentation i form af en PPV eller redegørelse om barnets tidligere skolegang. De stedlige kommuner oplever derfor også i nogle tilfælde manglende dokumentation for, hvilket undervisningstilbud barnet tidligere har modtaget, hvordan barnet har det med skole, adfærd, fagligt niveau osv. Den stedlige kommune bruger i disse tilfælde ofte en del tid på at kontakte den anbringende kommune og få tilsendt evt. dokumentation. Nogle kommuner håndterer anbringelsessituationen godt. De sender dokumentation med f.eks. PPV, børnefaglig undersøgelse m.m. til den stedlige kommune og aftaler, før barnet anbringes, hvilket tilbud der vil være det bedste. En kommune gav udtryk for, at nogle kommuner efter deres opfattelse håndterer anbringelser som en form for "social eksport". Her anbringer kommunen efter aftale med institutionen, og der følger ofte ikke dokumentation med eller drøftelser af mulige skoletilbud med den stedlige kommune, der har ansvar for og skal tage stilling til et skoletilbud.

Særligt i forhold til dagbehandlingstilbud

En kommune omtaler udfordringer med samarbejdet med private dagbehandlingstilbud. Der opleves udfordringer i forhold til, at institutionerne påtager sig retten til at definere barnets problemer, og at de er svære at forhandle med om økonomi. "De ansætter en person til at rydde op i det her", og ved revisitation er det svært at få tydeliggjort, hvor mange timer barnet går i skole, og hvordan det går med barnets progression. Samme kommune peger på, at individuel eller gruppebaseret behandling, herunder familiebehandling, parallelt med almene specialklasser vil kunne overflødiggøre dagbehandlingstilbud. Kommunen mener, at sektoransvarsprincipper betyder, at de ikke kan gå ind og lave indsatser i skolen og efterspørger, at der bliver set på, om det er muligt.

En kommune nævner, at målgruppen er børn, hvor behandling er påkrævet, jf. udtalelse fra børne- og ungdomspsykiatrien. Der er behov for viden om diagnoser og psykologhjælp, men hvilken behandling barnet har behov for er "lidt hokus pokus". Kommunen efterspørger, hvor psykologhjælpen skal komme fra. Lægerne henviser ikke til psykolog, og kommunens serviceramme kan ikke tilbyde samtaleterapi.

Tilbagevisning til folkeskolen

Der er stor forskel blandt de interviewede kommuner på, hvordan og hvor målrettet der bliver arbejdet med at få eleverne tilbageført til folkeskolen. De fleste kommuner oplever, at det er svært at få eleverne i denne målgruppe tilbage til folkeskolen. Nogle kommuner beretter, at der ikke foreligger en klar plan for tilbageførsel. Flere andre kommuner beretter dog, at der ligger en veldefineret handlingsplan for opfølgning og progression. En kommune fortæller eksempelvis, hvordan de følger elevens lærings- og udviklingsperspektiv nøje i samarbejde med PPR og øvrige netværk, således at der kan arbejdes hen i mod udslusning i et specialklassetilbud. Dette gælder for både anbragte børn og for de børn, der alene er visiteret til skoletilbuddet på en intern skole på et anbringelsessted. Dette gøres bl.a. gennem løbende møder mellem PPR og personalet på opholdsstedet samt halvårslige tilsynsbesøg, hvor elevernes udbytte af skoletilbuddet afdækkes. Flere andre af de adspurgte kommuner har lignende handlingsplaner for opfølgning og ansvarsfordeling i forbindelse med dette. Det er arbejdsgruppens indtryk, at sådanne veldefinerede handlingsplaner til opfølgning er en vigtig forudsætning for, at eleverne har størst mulighed for på sigt at blive en del af folkeskolen igen.

I nogle tilfælde beretter adspurgte kommuner dog, at der i handlingsplanerne ikke er tilstrækkeligt fokus på at følge op på skoledelen, men i stedet overvejende fokus på behandlingsdelen. Der er ligeledes stor forskel på, hvordan samarbejdet omkring tilbageførsel er organiseret. I nogle kommuner afholdes der fast møder 2-4 gange årligt, mens samarbejdet i andre kommuner primært foregår på skrift. På dette punkt kan der således konstateres meget store forskelle praksis på tværs af de adspurgte kommuner.

Værdien af interne skoler

Der er stor forskel blandt de adspurgte kommuner om, hvorvidt de mener, at interne skoler på hhv. anbringelsessteder og dagbehandlingstilbud er væsentlige tilbud at have til rådighed. Flere kommuner angiver, at det for dem er afgørende at have tilbud uden for almenområdet, som kan håndtere de elever, der har størst vanskeligheder. Vigtigheden af at kunne tilbyde en helhedsorienteret indsats for denne målgruppe fremhæves som afgørende.

Andre kommuner beretter, at de slet ikke anvender interne skoler, da de ser interne skoler som meget ugenomsigtige i forhold til, hvad man betaler for og vurderer, at specialskoler eller specialklasser har de nødvendige kompetencer til at løfte de børn og unge de har i kommunen. De tilbyder i stedet den sociale indsats i tilknytning til undervisningen i en specialklasse eller specialskole eller aftaler, at anbringelsesstedet står for den sociale indsats.

Andre kommuner arbejder målrettet på at skabe bedre rammer på specialområdet internt i kommunen for på sigt at anvende interne skoler mindre.

Bilag 4

Opsamling fra inddragelsesmøder (Skype) med parter og interessenter i perioden fra april - maj 2020

Følgende parter og interessenter var indbudt til inddragelsesmøder: Børne- og Kulturchefforeningen, KL, Danske Regioner, Socialchefforeningen, Landssamrådet af PPR chefer, Skolelederforeningen, Specialskolelederne, DLF, BUPL, Socialrådgiverforeningen, Foreningen af Døgn og Dagtilbud (FADD), Landsorganisationen for sociale tilbud (LOS), Selveje Danmark, Socialpædagogerne, Landsforeningen for nuværende og tidligere anbragte (TABUKA), Børnerådet, Børns Vilkår, De Anbragtes Vilkår, Danske Handicaporganisationer (DH), ADHD foreningen, Lær for Livet

Gennemgående tilbagemeldinger fra de fem inddragelsesmøder:

- Langt størstedelen af parter og interessenterne kan genkende de skitserede udfordringer.
- Interne skoler skal i højere grad ses som et midlertidigt tilbud, og der skal arbejdes mere målrettet på tilbageførselsplaner.
- Der bliver ikke fulgt godt nok op på den enkelte elevs udvikling, og der bør generelt være mere fokus på at lave ordentlige læreplaner for den enkelte elev samt fulgt bedre og oftere op på disse. Herunder plan for, hvordan, hvornår og i hvilket omfang eleven kan blive en del af den almene grundskole igen.
- Fagligheden skal prioriteres højere. Faglige og socialpædagogiske hensyn bør ikke ses som modsætninger. Nogen enighed om, at lavt fagligt niveau skyldes små institutioner.

Bred enighed om, at tilsynet ikke fungerer efter hensigten og med fordel kan professionaliseres – evt. ved at blive lagt ind under det sociale tilsyn.

Møde med Børne- og Kulturchefforeningen (BKF), KL, Socialchefforeningen (FSD) Danske Regioner, Landssammenrådet af PPR-chefer (PPR) torsdag den 30. april 2020

Deltagere: Anne Vang Rasmussen og Gorm Bagger Andreassen, BKF, Susse Kolster og Hanne Berthelsen, KL, Erik Kaastrup-Hansen, FSD, Birgitte Østerlund Aagaard, Landssamrådet af PPR chefer, Katrine Stokholm, Danske Regioner, Astrid Hald, SÆM, Taus Tornhøj Sørensen, FM, Cathrine Lindberg Bak, Liz Nymann Lausten, Rinze van der Goot, STUK. Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Rane Forsting Hansen Ulla Skall, BUVM

Kommentarer på udfordringer:

KL: Kan genkende udfordringerne. Det er svært at komme tilbage til et alment tilbud.

BKF: Kan genkende udfordringerne. Svært, fordi alle kommuner har forskellige budgetstrukturer. Helt centralt: En tilbuds-vifteproblematik. Det går ikke at gøre op med interne skoler, hvis der ikke er alternativer.

FSD: Kan genkende udfordringsbilledet. Incitamentsstruktur er problematisk, og det er et generelt problem, at området er udbudsstyret.

PPR cheferne: Kan genkende udfordringerne. Har haft kampe med anbringelsessteder, fordi anbringelsesstederne stod på, at elever skulle gøre brug af intern skole. PPR vil som udgangspunkt hellere lade børnene fortsætte i den almene undervisning.

BKF, Skriftlig kommentar:

Bemærker at mange af disse børn jo er der, fordi de har behandlingsmæssige/ specialundervisningsmæssige behov. Så det er ikke så let.

Ser en række indsatsområder fx:

- Tilsynet med de interne skoler – styrke den skolefaglige dimension. Enten via socialtilsynene eller det kommunale tilsyn.
- Udvikle bedre modeller for hvordan anbragte børn kan have kombination af skoletid i almen skole og i intern skole/ behandlingstilbud. Særligt udslusning.
- Stille højere krav om antal børn i tilbuddene, så det i højere grad bliver muligt at kompetencedække undervisningen.
- Tydeliggøre indholds-/formkrav omkring undervisningsdelen i forhold til behandlingsdel.

BKF: Nogle elever har et behandlingsbehov, men ikke et specialundervisningsbehov, og her kan interne skoler være problematiske, hvis de kører eleverne ud på et sidespor med hensyn til deres undervisning.

FSD: Der er også en dimension af, at den bedste sociale foranstaltning, der findes, er en god skolegang. Skoletilbuddet, og gerne det almene, skal meget højere op på prioriteringslisten.

BKF: Lovgivningsmæssig barriere opleves: Behov for tydeliggørelse af, at man godt kan lave behandling tilknyttet undervisningsområdet. Derudover en kompetencemæssig problemstilling med, hvordan der bedst arbejdes med børn med særlige sociale/psykologiske behov tilknyttet almenområdet.

KL: Mange flere børn med psykiske vanskeligheder end tidligere. Der skal kigges på muligheder for bedre at differentiere undervisningen på almenområdet.

BKF: Faglighed og socialtilbud er IKKE modsætninger – nærmest tværtimod! Faglig trivsel og social trivsel hænger sammen.

Kommentarer på løsninger:

KL: Det bør fremhæves, at det er et privat marked. Det er ikke kun kommunen, men et samspil med private aktører. Det er en udfordring, når der bliver lavet et nyt opholdssted og en intern skole. Det kræver rigtig meget af den stedlige kommune,

især hvis det er en mindre kommune, som måske i forvejen kæmper med deres skolesystem. Der skal arbejdes med modeller for, hvordan tilsynet professionaliseres. Der findes både meget store professionelt drevne interne skoler, men også små skoler, som vi i højere grad skal være opmærksomme på.

PPR: Vi mangler, hvordan vi kompetenceudvikler på en måde, så vi kan lave behandlingstilbud i regi af det almene undervisningsområde. Behov for bedre sammenhæng mellem behandling og skoledelen.

BKF: I forhold til PPR's bemærkning er noget af det mest effektive i denne sammenhæng makkerlærere – altså undervisning, hvor en makkerlærer står for det specialiserede. Men her er der igen en udfordring med kommunal forskellighed, og i de velfungerende kommuner er der ikke incitament for at udbrede ordningen til andre kommuner.

PPR: Skriftlig kommentar: Der kan udbydes co-teaching forløb mellem det kommunale og den private udbyder, som går begge veje.

PPR: Mundtlig kommentar: PPR kan gå ind og kompetenceudvikle i samarbejde med tilsynet. Men det har kun været succesfuldt, hvor det er lykkedes at koble tilsynet og PPR-funktionen.

FSD: Tror ikke at svaret er et nyt tilsyn. Muligheden er at udvide det personrettede tilsyn. I forhold til de to årlige tilsyn viser undersøgelser, at mange har vanskeligt ved at nå de to. Der er også brug for mere håndfaste udmeldinger på, at hvis de små skoler skal eksistere, skal der være relationer til det nærliggende almene undervisningsmiljø. Også mere konkret end blot hensigtserklæringer. Også gerne en løsningstematik, der går på, hvordan børnene bedst hjælpes ind i folkeskolen. Men et incitamentsparadoks er, at hvis de interne skoler arbejder målrettet på tilbageførsel, mister de deres grundlag.

BKF: Det bliver langt sværere at kompetencedække, jo mindre et tilbud er. I forhold til tilsyn er der to typer: 1) at opdage fejl og 2) det reflektive tilsyn, hvor man går i dialog med tilbuddet om at forbedre forholdene. Vi har behov for nr. 2, der med fordel kan udvikles. I stedet for at skrue op for tilsynet kan man også arbejde med tydeligere krav til undervisningen og tilbageførslen til almenundervisningen. Fx kunne man godt bruge en konkret plan/model for tilbageførsel. Enig i ovenstående paradoks.

Møde med Skolelederforeningen, Specialskolelederne, BUPL og Dansk Socialrådgiverforening fredag den 1. maj 2020

Deltagere: Claus Hjortdal, Skolelederne, Frank Paulsen, Specialskolelederne, Simon Østergaard Lauridsen, BUPL, Mette Grosbøl, Dansk Socialrådgiverforening, Astrid Hald, SÆM, Taus Tornhøj Sørensen, FM, Cathrine Lindberg Bak, Liz Nymann Lausten, Rinze van der Goot, STUK. Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Rane Forsting Hansen Ulla Skall, BUVM

Kommentarer på udfordringer:

Skolelederne: Langt hen ad vejen enig – og så alligevel ikke. Det er en meget forskellig gruppe og derfor svært at trække overordnede linjer. For mange børn er det sidste mulighed for undervisning fx børn med meget store/svære udfordringer. Succeskriteriet er ikke at gennemføre en ungdomsuddannelse, det er at få tryghed og lære at klare sig. Vi er ikke dygtige nok til at se på faglige potentialer, fordi det ikke kommer i første række. Meget svært at have sammenligningsgrundlag for denne målgruppe, fordi de er så udfordrede.

Socialrådgiverforeningen: Mener man kunne skrue endnu mere op for den del, der sikrer børnenes skoledel. Mener at det er vigtigt at se på samarbejde mellem kommuner i forhold til, når anbringelseskommune og undervisningskommune er forskellige.

BUPL: Tager udgangspunkt i dagbehandlingstilbud. Er enig med skolelederne - det handler ikke om skole, det handler om at lære at være sammen. Familien er en vigtig spiller på dagbehandlingstilbuddene.

STUK: Hvad med faglighed som social løftestang? (jævnfør BKF kommentar i går)

BUPL: Ikke uenig, men det er bare en meget forskellig gruppe og derfor svært at sige det helt generelt.

Socialrådgiverforeningen: Meget enig med BKF. Der har været for lidt fokus på det fagliges evne til at skabe social trivsel.

Skolelederne: Faglighed giver børn lov til at være børn på almindelige betingelser. Men vi skal passe på at starte ud med faglighed som det første, for mange af børnene har slået panden imod faglighed mange gange tidligere. Det kommunale tilsyn skal være bedr til at udfordre behandlings/anbringelsesstederne på at skabe de rigtige rammer for faglighed.

STUK: Er der måske noget, der tyder på, at der er for mange børn, der henvises til interne skoler? Er der gode erfaringer med at få elever tilbage til folkeskolen?

BUPL: Det er klart hovedformålet at få børnene tilbage til den almene folkeskole. Men vi må også anerkende, at rigtig mange anbragte børn klarer sig alt for dårligt i den almene skole. Så tilbageførsel er ikke nok.

Skolelederne: I forhold til erfaringer med tilbageførsel er i forvejen dårlige til at videns dele imellem skoler og slet ikke imellem kommuner. Kunne man overveje at stramme visitationspraksis? Indføre revurdering hver 3. måned eller indføre grænse for, hvornår de skal i kontakt med almenundervisning. Det presser systemet til at tænke i overgange og ikke blive et permanent tilbud.

Kommentarer på løsninger:

Skolelederne: Vi skal have opmærksomhed på det tab, der sker, når elever ryger fra én kategori til en anden, fx på baggrund af alder. Mange af disse elever kan afslutte deres folkeskole meget senere end normalt.

STUK: Er der grænser for, hvor lille en institution kan være og stadig kan levere et ordentligt tilbud? Har i bud på løsninger?

Skolelederne: Det er rigtig svært. Nogle elever skal bare væk fra lokalmiljø og har brug for isolation. Man kunne evt. godt lave krav til små institutioner om, at de skulle tilkobles nærliggende almen skole. Men tror ikke, at vi vil kunne sætte krav højere end ti, fordi der er nogle børn, der meget sårbare og har brug for små læringsmiljøer.

STUK: KL og BKF foreslog at lave behandlingstilbud til de mindst udsatte elever så de fortsat kunne være tilknyttet almenområdet?

Socialrådgiverne: Tænker, at det giver god mening. Rigtig mange kommuner omstiller social indsats, så det er mere forebyggende, mere familierettet, mere i de rammer som barnet kender, men med massiv støtte. Man burde gøre noget, der giver incitamenter til, at de interne skoler kobles meget tættere til lokale folkeskoler. Man skal tænke meget mere glidende i form af lokalt samarbejde.

BUPL: Vi har erfaring med en pædagog, der bliver tilknyttet og sørger for en glidende overgang. Men det kræver, at der er en person fra almenområdet, som kender barnet og har kontakt til den interne skole.

Skolelederne: Kontaktperson/klasse er en rigtig god ide. Det behøver ikke være den folkeskole, der ligger tættest på. Det skal være den folkeskole, der er i stand til at håndtere det. Det kan være svært at have dem i almenundervisningen, de skiller sig ud fra almenundervisningen af gode grunde. Mange af deres problematikker ADHD, autisme gør at de har svært ved at indgå i en større undervisnings-forsamling.

Møde med FADD, LOS, Selveje Danmark og Socialpædagogerne mandag d. 4. maj 2020

Deltagere: Søren Skjødt, FADD, Laust Westtoft, LOS, Gitte Landors, Selveje Danmark, Verne Pedersen, Socialpædagogerne, Astrid Hald, SIM, Taus Tornhøj Sørensen, FM, Cathrine Lindberg Bak, Liz Nymann Lausten, Rinze van der Goot, STUK, Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Rane Forsting Hansen Ulla Skall, BUVM

Kommentarer til udfordringer:

Socialpædagogerne: Vi oplever ikke, at undervisningen tager udgangspunkt i vanskeligheder i stedet for potentialer. Så vi vil meget gerne høre, hvor det synspunkt kommer fra? Vi anfægter ikke, at der på interne skoler, ligesom i andre dele af undervisningsmiljøet, forekommer undervisning af svingende kvalitet, men vi vil tillade os at stille spørgsmålstejn ved, om man generelt kan konkludere, at der ofte er tendens til at tage udgangspunkt i elevernes vanskeligheder,

LOS: Vi er bekymrede for den måde, som det gøres i hovedstaden, hvor et stort samlet udbud gør, at elever bliver sat i en af tre kategorier. Dette er problematisk.

Vi skal holde øje med, hvad målsætningen er med skoledagtilbud. Hvad er målsætningerne for undervisningen versus de sociale målsætninger.

For mange børn, som kommer med mange skoleskift og mange års skolevægring, er det første skridt, at de lærer at være i en undervisningssituation.

Vi mener ikke, at de rapporter, vi læner os op ad, tilstrækkeligt beskriver de enkelte børns udfordringer og behandlingsbehov.

Det er rigtig væsentligt at vi får italesat kommunernes ansvar i forhold til udarbejdelse af handlingsplaner.

FADD: Vi skal være opmærksomme på, at der er mange mørketal.

Vi er underlagt et tilsyn – det vil sige, at det stadig er kommunerne, som har ansvaret for, at tilbuddene fungerer som de skal. Der er ikke en one size fits all.

LOS: Vores skoler melder tilbage, at de ofte oplever, at de børn, der bliver visiteret til dem, først bliver introduceret for skoledelen meget sent – først 13-14 års alderen. Alt for mange kommuner sætter alt for sent ind. Der bør være tidlige screeninger.

Selveje Danmark: Praksis omkring visitation, screening og PPR's rolle kan med fordel belyses yderligere. Der er eksempler på, at der for nogle elever har været udført dobbeltarbejde fra PPR både i den anbringende kommune og i beliggenheds-kommunen. Vi har besøgt en norsk selvejende døgninstitution, der har udviklet et meget spændende otte ugers afklarende skoletilbud, hvor barnet eller den unge bor på institutionen, medens det afklares, hvordan et kommende skoleliv skal se ud. Vi formidler gerne kontakt eller materiale herfra. Det kunne være meget spændende at arbejde med flere af denne slags screeningsmodeller og hybridtilbud. Måske kan man kigge på handleplansarbejdet og fokusere endnu mere på skoledelen.

Socialpædagogerne: Det vil være rigtig fint at arbejde med afklaringsforløb, sådan som Selveje Danmark skitserer (ovenfor).

Ud over det er det ret sent, at disse elever bliver introduceret for de interne skoler, men det er ikke fordi børnene ikke allerede er kendt af systemet. Det peger på en afklarings-/screeningsproblematik.

Kommentarer til løsninger:

FADD: Det er ikke raketvidenskab. Der skal nogle enkelte ting til: God screening, godt kendskab til barnet, en god PPV der kortlægger barnets problematikker, tæt opfølgning, godt samarbejde mellem kommune, familie/anbringelsessted og intern skole og samarbejde mellem intern skole og lokal folkeskole.

Der skal skabes nænsomme overgange til folkeskolen.

LOS: Vores egen undersøgelse viser: at 43 pct. af elever, der henvises til dagbehandlingstilbud, er minimum 15 år. 83 pct. af adspurgte interne skoler svarer, at de har et godt samarbejde med lokal folkeskole. Der er behov for at få afmystificeret, men også at få afdækket, hvad der er de enkelte skolars funktioner.

Hovedopgaven er at få genskabt en skolefortælling, der så skal understøttes socialpædagogisk og didaktisk.

Socialpædagogerne: Det kræver stor samarbejdsvillighed og høj grad af fleksibilitet. De kræver meget af alle involverede – også børn og forældre i folkeskolen. Der er behov for en opdateret undersøgelse af de børn, som starter på interne skoler. Hvilken skolebaggrund har de, hvor mange skoleskift, skolepauser, og skolestop har de med i bagagen. Det er vigtig viden, da det påvirker børnenes opfattelse af deres evne til at kunne lære og for nogen, om de overhovedet er i stand til at lære. Det er vigtigt for at kortlægge deres forudsætninger og sætte målrettet ind med den rette skoleindsats.

Selveje Danmark: Vi finder ikke, at det bør være landets kommuner, der fører tilsyn med egne samt andre og til tider konkurrerende tilbud. De interne skoler bør underlægges et uvildigt og centralt tilsyn med en tilhørende kvalitetsmodel, et transparent og ensartet takstsystem og en fælles lovgivning.

FADD: Vi vil meget gerne facilitere møder med leder af intern skole og folkeskole, som kan fortælle, hvordan de samarbejder, og hvad der skal til.

Møde med TABUKA, Børnerådet, Børns Vilkår og De Anbragtes Vilkår tirsdag d. 5 maj 2020

Deltagere: David Pedersen, De Anbragtes Vilkår, Marianne Rasmussen, Børns Vilkår, Lisbeth Sjørup, Børnerådet, Hannah Holm, Sisse Bøggild, TABUKA, Astrid Hald, SÆM, Taus Tornhøj Sørensen, FM, Cathrine Lindberg Bak, Liz Nymann Lausten, Rinze van der Goot, STUK. Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Rane Forsting Hansen Ulla Skall, BUVM

Kommentarer til udfordringer:

De Anbragtes Vilkår: Udfordringsbilledet ser ganske fornuftigt ud. Mange af perspektiverne ser vi også. Meget vigtigt at vi får gjort noget ved det her. Meget vigtigt at få tilbudt den fulde fagrække for at have motivation til at søge videre i uddannelse.

Børns Vilkår: Godt at sætte spot på organisatoriske udfordringer og vigtigt, at vi fokuserer på børnenes rettigheder.

TABUKA: Selve dannelsen starter i de små klasser. Så det er kritisk, at vi sætter børn i interne skoler i de små klasser.

STUK: Vejer det tungere, at barnet får mulighed for at komme tilbage i almenundervisningen selvom det koster et skole-skift?

De Anbragtes Vilkår: Vi synes ikke, at interne skoler skal fuldstændigt afskaffes. Problemet er, når man stranded på en intern skole. Derfor er det meget vigtigt med glidende overgange både i udslusning og indslusning. Hvis man bliver helt isoleret fra den almene grundskole, bliver man angst for den almene skole og får meget svært ved at komme tilbage.

TABUKA: Problemet med det miljø, som interne skoler tilbyder, er, at der ikke bliver fokuseret på barnets styrker, men kun på dets udfordringer. Angående skoleskift så handler det også om at ruste barnet og lære det at mestre skift i livet. Så det er vigtigt, at de interne skoler ikke bliver permanent, men at formålet med det er, at man kommer tilbage i almenundervisningen. Så man skal ruste eleverne til, at skift ikke nødvendigvis er dårligt. (pauser er dårlige, skift er ikke nødvendigvis)

Børnene bliver også isoleret fra alment kulturelle tilbud og kan ikke spejle sig i andre børn og unge. Det følger én hele livet ikke at få mulighed for at deltage i foreningsliv.

De Anbragtes Vilkår: Der kan være sårbare perioder, men problemet er, at børnene stranded i den interne skoler og kan udvikle angst for almenlivet.

Børns Vilkår: Meget enig i, at man skal have en plan for skoleforløbet og for det enkelte barn.

Vi skal passe på, at vi ikke falder tilbage i en terminologi om, at alle skal inkluderes i den almene undervisning, for det har risikeret, at nogle børn blev ekskluderet fra fællesskabet, fordi de ikke var klar til at indgå i større fællesskaber.

Det er meget vigtigt, at barnet kan få en oplevelse af succes, fordi det er en motor for fremgang og progression.

TABUKA: Noget man kan komme til at forbigå, er barnets eget initiativ. Hvis barnet selv siger, at det er klar til at indgå i et alment fællesskab, skal man som professionel voksen turde at tage barnet på ordet og hjælpe med det. Så kan det være, at de interne skoler kan bruges til at være der engang imellem og give en fleksibel eksponering for det almene fællesskab.

De Anbragtes Vilkår: Det virker som om, at området har udviklet sig til, at man henviser elever til interne skoler uden nogen plan for, hvorfor det lige netop er det tilbud, de skal have, og uden plan for, hvordan de skal videre derfra. Der plejede at være meget mere positivitet og tro på eleverne, og det er der ikke så meget mere.

Kommentarer til løsninger:

TABUKA: Der er for mange forskellige børn med forskellige udfordringer samlet på ét sted. Desuden er den spejling, de her børn får, helt skæv. De lærer ved at gøre som de andre, og hvis de andre har lignende tunge problematikker, bliver det et stort problem. Derfor kan det være et problem, at man blander så mange forskellige udfordringer både fagligt og socialt.

Børns Vilkår: I forhold til balancen mellem behandling og skolegang: Det har jo aldrig været intentionen, at børn i dagbehandling skulle forblive i dagbehandling. Vi skal passe på ikke at fortabe os i behandling og ikke glemme, at børn har brug for så meget normaliseret læring og hverdag som muligt.

De Anbragtes Vilkår: Alt det her med behandling og socialfaglige indsatser gør det ret mudret og svært at se bagom, hvad behandling dækker over. Det bør være tydeligere, hvornår noget er behandling og hvornår noget er socialpædagogik. Det er vigtigt at lade disse steder være hjemlige og ikke behandlingsanstalter.

Den måde, døgninstitutioner er organiseret på nu, er ikke gavnlige. Kunne man lave endnu mindre institutioner med måske maks. 4 børn, og så have nogle faglige fællesskaber, som skulle tage sig af skoledelen?

Handleplaner/skoleplaner er vigtige for at skabe en retning. Kunne det være relevant at tilbyde disse elever et 10. skoleår, når nu de har mistet så meget skolegang?

Et forbedret tilsyn er helt afgørende. Et problem er, at en elev kan være mange år bagud i fx matematik, men det udløser ikke noget, fx en PPR vurdering, en pose penge eller noget til at sætte ind.

TABUKA: Meget enig med Anbragtes Vilkår.

Børns Vilkår: Jeg tror meget på, at vi undervejs i barnets skolegang skal have fokus på det faglige. Og tilrettelægge og understøtte undervejs. Jeg er ikke så meget for at lave nye dispensationsløsninger. Jeg kan blive bekymret for, at det igen bliver behandlingsdelen, der kommer til at fylde, ved at skrue ned for kravene til det faglige.

De Anbragtes Vilkår: Det er blevet sværere at komme ind på ungdomsuddannelser, og vi skal helt sikkert tænke i alternative veje ind på ungdomsuddannelsen. Hvis man tilbyder et 10. skoleår kunne man gøre det sådan, at man bed afgangseksamen over i to dele, så man tog nogle fag i 9. og nogle i 10. klasse.

TABUKA: Man skal måske også arbejde med alternative læringsstile og alternative læringsrum.

Børns Vilkår: Det er vigtigt, at børnene får nogle succeskriterier. Vi skal hjælpe os selv med, at vi fastholder fokus på skoledelen. Der skal fokus på den enkeltes ret til at være en del af samfundet og til at få hjælp til at blive klædt på til fællesskabet.

Møde med DH, ADHD-Foreningen og Lær for Livet onsdag den 6. maj 2020

Deltagere: Karen Il Wol Knudsen, DH, Camilla Lydiksen, ADHD-Foreningen, Kristine Andreasen, Illa Westrup Stephensen, Lær For Livet, Thea Nissen, FM, Cathrine Lindberg Bak, Liz Nymann Lausten, Rinze van der Goot, STUK. Anna Sofie Weigaard Jørgensen, Rane Forsting Hansen Ulla Skall, BUVM

Kommentarer på udfordringer:

ADHD foreningen: Når vi kigger på, hvor lang tid der bliver brugt på at sætte holdet, gruppere eleverne, så synes vi, at der er et stykke vej til, at vi håndterer denne udfordring godt. Eleverne passer sjældent sammen, fagpersonerne har sjældent kvalifikationer til at håndtere diagnoserne korrekt.

Det er uacceptabelt hvor få interne skoler, der indberetter resultater af tests og trivselsmåling.

Vi er i tvivl om, hvor meget der kan nås at udvikle barnet, når de henvises til interne skoler så sent.

Interessant at se, hvor mange af skolerne, der vurderer, at de kan håndtere ADHD.

DH: Vi har mindre kendskab til området. Vores indtryk er, at det er børn, der er ude i meget voldsom mistrivsel. Det er også vores indtryk fra Københavns Kommune, at der er en stigning i antallet af elever på interne skoler. Så første budskab er, at der bør tages hånd om disse elever, inden de henvises til interne skoler.

Det er ikke okay, at skolerne ikke indrapporterer ordentligt.

Det bekymrer, at få skoler indrapporterer timetal, og at skolerne er så små.

Lær for Livet: Vi har ikke så mange fra vores projekt på interne skoler. Tre punkter vi kan supplere med: Rettigheder – der er fag, som elever er gået glip af, og elever, som kommer på skoler, hvor der er fag, de slet ikke har hørt om. Det flyder ud for dem, hvad der er fag, og hvad der ikke er.

Små skoler – det faglige miljø bliver meget smalt, men det gælder også det sociale miljø. Man har svært ved at finde nogen, der ligner en selv, og man kan føle, at man er i en boble, hvor man ikke har kontakt til omverdenen. Det er meget vigtigt med fangarme ud til verden.

Krav og forventninger – nogle oplever, at der ikke bliver stillet krav til dem, at de bare bliver 'opmagasineret'.

ADHD foreningen: Hvad er begrundelsen for, at underviseren ikke behøver, at være fagligt uddannet?

ADHD foreningen: Noget, af det forældrene bekymrer sig om, er det faglige, men det er meget sjældent, de kan få en faglig dialog med personalet, når de henter barnet.

Kommentarer på løsninger:

Bred enighed omkring: Giv eleverne længere tid! Det er vigtigt ikke at stille lavere krav, men samtidig er der med denne målgruppe brug for vide rammer for at tilpasse de krav, vi stiller, så de er realistiske. Derfor – hvis der kunne være mulighed for at forlænge skolegangen til fx 11., 12. eller 13. klasse, så eleverne ville kunne nå det samme, men over længere tid, ville det være rigtig godt.



Styrelsen for Undervisning og
Kvalitet
Center for Grundskole

Frederiksholms Kanal 26
1220 København K
Tlf.: 33 92 50 00
E-mail: stuk@stukovm.dk
www.stukovm.dk
CVR-nr.: 29634750

14. august 2019
Sagsnr.:19/12275

Tilsyn med interne skoler i dagsbehandlingstilbud og på anbringelsessteder

Nedenfor følger resultaterne af styrelsens tematiske tilsyn med otte interne skoler, der blev gennemført i perioden november 2018 til januar 2019.

1. Baggrund for det tematiske tilsyn

Baggrunden for igangsættelsen af tilsynet var en større undersøgelse af de interne skoler, som Rambøll gennemførte i efteråret 2017/foråret 2018 på opdrag af Undervisningsministeriet.

Formålet med undersøgelsen var dels at skabe et grundlag for at vurdere, om kvaliteten af undervisningen på de interne skoler var blevet styrket efter regelændringerne i 2012, dels bidrage med viden om, hvordan undervisningen og fritagelse af elever fra undervisningen forløber på interne skoler.

Undersøgelsen viste, at undervisningstilbuddet på de interne skoler i overvejende grad ikke lever op til reglerne i folkeskoleloven og de tilhørende bekendtgørelser, og at de interne skoler har vanskeligt ved at håndtere reglerne på området. Det gælder for eksempel reglerne om undervisningstid, folkeskolens fagrække og reglerne i forbindelse med eventuel fritagelse af en elev for undervisning i et eller flere fag.

Resultatet af undersøgelsen blev offentliggjort i april 2018.

2. Tilsynets formål, omfang og tilrettelæggelse

Formålet med det tematiske tilsyn var primært at foretage en opfølgning på Rambølls undersøgelse med en ministeriel indsats og samtidig få et nærmere indblik i, hvorledes de interne skoler efterlever bestemmelserne i folkeskoleloven med henblik på at kvalificere beslutningsgrundlaget i forhold til overvejelser om evt. ændring af reglerne og modeller for ændret organisering mv.

Tilsynet er gennemført på otte interne skoler, der blev udvalgt på baggrund af elevtal, beliggenhedskommune og type af institution (kommunal, privat, dagbehandlings- eller døgntilbud).

Tilsynet har omfattet en gennemgang af indsendte materialer samt et tilsynsbesøg på hver institution, hvor der også blev observeret undervisning.

Tilsynet har omfattet nedenstående elementer:

1. Overenskomsten mellem institutionen og kommunalbestyrelsen
2. Kommunens tilsynsfunktion og dens indhold
3. Undervisningstiden
4. Folkeskolens fagrække og timetal
5. Procedurer ved fritagelse af en elev for et eller flere fag i folkeskolens specialundervisning
6. Personalets pædagogiske og faglige forudsætninger for opgaven i forhold til målgruppen
7. Afholdelse af nationale test og folkeskolens prøver
8. Registrering af elevfravær
9. Undervisningslokaler

I tilsynet med den enkelte skole er der desuden foretaget en beskrivelse af proceduren ved henvisning af en elev til den interne skole og en beskrivelse af skolens elevgruppe.

Bilag 1 beskriver nærmere tilsynets tilrettelæggelse og udvælgelse af institutioner.

3. Tilsynets resultater

Det gennemførte tilsyns resultater understøtter generelt set konklusionen i Rambølls undersøgelse om, at eleverne på de interne skoler i overvejende grad ikke modtager det undervisningstilbud, de har krav på efter folkeskoleloven.

Tilsynets resultater kan overordnet sammenfattes som nedenfor:

- Reglerne om undervisningstid og folkeskolens fagrække og følges i vid udstrækning ikke på skolerne.
- Det samme gør sig gældende i forhold til procedurerne i forbindelse med fritagelse af elever for et eller flere fag.
- Den socialfaglige behandling og undervisningstilbuddet under folkeskoleloven betragtes gennemgående som et integreret tilbud. Dette går igen i forbindelse med henvisningen til den sociale institution. Det er således ikke tydeligt, om der overvejes andre skoletilbud, og

det er uklart, hvad henholdsvis behandlingsdelen og skoledelen består af.

- Undervisningen tager ofte udgangspunkt i elevernes vanskeligheder og sjældnere i de potentialer, der ligger i at give et solidt skoletilbud.
- De små skoler har særlig vanskeligt ved at tilbyde et fyldestgørende undervisningstilbud efter folkeskoleloven. De fremstår som små indadvendte miljøer, der savner pædagogisk og faglig sparring samt ny inspiration.
- Der mangler generelt fokus på undervisningsdelen og faglig progression. Tilbuddet til eleven er organiseret med udgangspunkt i behandlingsdelen, herunder opfølgning på eleverne, og det gør det svært at følge op på elevernes faglige udvikling.
- På nogle skoler foretages der formelle fritagelser for 9. klasseprøverne. Men et gennemgående træk er, at det i stedet vurderes om, eleven skal tilmeldes prøverne eller udskyde prøverne til 10. klasse, selvom eleverne er forpligtet til at aflægge de obligatoriske 9. klasseprøver. Det kan ekskludere eleverne fra at komme videre i uddannelsessystemet.
- Kommunerne lever i vid udstrækning op til de formelle regler om oprettelse af og tilsyn med de interne skoler. Men nogle kommuner er også præget af manglende kendskab til regler og manglende prioritering af området, som indebærer, at der bliver godkendt dispositioner uden hjemmel, og ikke påpeget forhold over for de skoler, som ikke lever op til reglerne.
- Det synes vanskeligt for kommunerne at komme tæt nok på skolerne gennemførte undervisning og dermed etablere et tilsyn, der effektivt kan fjerne de problemer, som de interne skoler har med at undervise efter folkeskolelovens regler.

Blandt de otte skoler i det tematiske tilsyn sås dog væsentlige forskelle i efterlevelsen af regler, undervisningens kvalitet og det kommunale tilsyn, og det skal bemærkes, at der på de interne skoler er tale om en sammensat og udfordret elevgruppe, som kan være vanskelig at få til at hænge sammen med et skolesystem med mange regler og krav.

Nedenfor følger en beskrivelse af elevgruppen på de interne skoler og en uddybning af tilsynets resultater på de elementer, der indgik i tilsynet.

Bilag 2 indeholder et mere detaljeret overblik over tilsynets resultater sammenholdt med regelgrundlaget og resultaterne fra Rambøll-undersøgelsen.

Beskrivelse af elevgruppen

Eleverne på de otte skoler i tilsynet er i aldersgruppen 6-15 år med en overvægt i den øverste del af aldersgruppen.

Elevernes særlige behov har udgangspunkt i følgende problemstillinger:

- Sociale- og emotionelle problematikker
- ADHD/ADD
- Lettere autisme
- Tourettes syndrom
- Elever med udviklingshæmning
- Tilknytningsforstyrrelser

Især elever med tilknytningsforstyrrelser samt sociale- og emotionelle problematikker er en gennemgående målgruppe på de interne skoler.

Eleverne har store faglige og sociale udfordringer og ofte en baggrund med mangelfuld skolegang. Det stiller [store] krav til skolerne om en særlig tilrettelæggelse af undervisningen, da undervisningen både skal støtte eleverne i forhold til deres særlige udfordringer og motivere eleverne til at indhente et fagligt efterslæb.

De fleste skoler oplyser, at deres elever er på de interne skoler i gennemsnitligt 1½-4 år, som dog dækker over, at nogle elever er der i kort tid, mens nogle elever har været på den interne skole i hele deres skolegang.

På flere skoler arbejder man målrettet med at få udsluset eleverne til folkeskolen. Det foregår i tæt samarbejde med den nærmeste folkeskole, hvor personalet fra den interne skole i indkøringsperioden er med eleven til undervisning på den skole, som eleven skal udsluses til.

Undervisningstid, fagrække og timetal

De interne skoler tilbyder specialeundervisning og skal leve op til folkeskolelovens regler om undervisningstid, fagrække og timetal i fagene. Eleverne skal som udgangspunkt undervises på det klassetrin, som deres skolealder svarer til, men reglerne om specialundervisning giver mulighed for, at undervisningen kan gives på et lavere niveau end det alderssvarende klassetrin.

Efter reglerne om specialundervisning kan elever, der har usædvanligt store vanskeligheder i et fag, fritages for faget. Det skal ske efter en pædagogisk psykologisk vurdering og med forældrenes samtykke.

Der kan ikke ske fritagelse for dansk og matematik, og eleven skal have anden undervisning i stedet for de pågældende fag.

Der er endvidere mulighed for, at undervisningstiden kan overstige 1.400 timer i et skoleår med forældrenes samtykke.

I Rambølls undersøgelse af de interne skoler gennemførte ca. en fjerdedel af skolerne i undersøgelsen ikke en undervisningstid svarende til minimumskravet i loven, og ca. 70 pct. af skolerne gennemførte ikke undervisning i den fulde fagrække på mindst ét klassetrin.

Syv ud af de otte interne skoler i tilsynet lever ikke op til reglerne om den samlede undervisningstid. Her er udgangspunktet, at man nedsætter undervisningstiden på grund af den enkelte elevs særlige behov. På to skoler kan der være tale om en særlig reduceret undervisningstid i forbindelse med indkøring på skolen. I andre tilfælde tager skolerne udgangspunkt i vurderinger af, hvad eleven kan magte ”på dagen” og ikke udgangspunkt i et planlagt undervisningstilbud. På én skole henter lærerne eleverne i hjemmet og bringer dem i skole hver dag, hvilket tager tid fra undervisningen og indebærer, at alle elever uanset klassetrin har den samme undervisningstid. Der er også et tilfælde, hvor den samlede undervisningstid overstiger folkeskolelovens maksimale undervisningstid på 1.400 timer, hvilket skolen begrundede med, at eleverne havde meget undervisning, der skulle indhentes.

På seks af de otte skoler blev der konstateret uregelmæssigheder i fagtilbuddet vedrørende følgende forhold:

- Omfattende unndladelser af undervisning i fag som følge af elevernes vanskeligheder
- Særlig prioritering og målretning af undervisning i fagene dansk, engelsk og matematik, som af skolerne vurderes at være de vigtigste for eleven
- Manglende faglige kompetencer hos personalet, fx mangel på tysklærere (det bemærkes dog, at der gælder særlige kvalifikationskrav, jf. nedenfor.)
- Usikkerhed i tilgængeligheden til relevante faglokaler.

På to skoler samles nogle af fagene i temaer eller konstruerede fag som ”verdensundervisning”, og styrelsen har derfor ikke på det foreliggende grundlag kunnet vurdere, om eleverne modtager undervisning i alle fag, og om de får de lovbestemte timetal i de enkelte fag og sammenhæng med eventuelle individuelle fritagelser for fag.

Det har også på nogle skoler kunnet konstateres, at skolen ikke havde kendskab til reglerne om, hvorledes der kan tilbydes specialundervisning på et lavere niveau end det klassetrin end det alderssvarende klassetrin.

Elevplaner

De interne skoler skal anvende folkeskolens elevplan, som det er formuleret i folkeskoleloven. Ingen af de otte skoler i tilsynet anvender folkeskolens elevplan, men anvender andre typer af ofte ret omfattende handleplaner, statusplaner og lign., hvor der indgår elementer med vurderinger af elevens sociale færdigheder og faglige niveau i undervisningen mv.

Handleplanerne indeholder dog i vid udstrækning ikke faglige mål for eleven eller opfølgning på målene.

Disse rapporter kan efter styrelsens opfattelse ikke erstatte de påkrævede elevplaner med hensyn til at gøre status for udbytte af undervisning og læring.

Fritagelse for undervisning

To ud af de otte interne skoler i tilsynet anvender ikke muligheden for at fritage elever for fag, hvilket i det ene tilfælde dog ikke er ensbetydende med, at eleverne så modtager undervisning i den fulde fagrække.

De andre seks interne skoler fritager for fag, men følger ikke den angivne procedure, og i de fleste tilfælde foreligger der ikke skriftlig dokumentation med begrundelse.

Det er styrelsens vurdering, at fritagelserne gennemgående foretages som led i en prioritering i fagtilbuddet til eleven og ikke nødvendigvis, fordi eleverne har så store vanskeligheder i faget, at det ikke skønnes hensigtsmæssigt at undervise eleven i det pågældende fag, som reglerne foreskriver.

Test og prøver

Interne skoler skal følge folkeskolelovens regler om afholdelse af nationale test, og eleverne er også forpligtet til at aflægge folkeskolens 9. klasseprøver. De interne skoler er ikke prøveafholdende, og derfor skal prøverne aflægges på en folkeskole.

Blandt de otte interne skoler er der én skole, hvor eleverne slet ikke gennemfører de nationale test som følge af vidtgående funktionsnedsættelser. På de øvrige syv gennemfører eleverne normalt de nationale test, men der kan være problemer med elevernes ofte lave faglige niveau og den faglige testning, der hører til klassetrinet. Det har ikke været muligt for styrelsen at vurdere, hvordan de nationale test anvendes i den videre undervisning.

På de øvrige syv skoler er det styrelsens gennemgående opfattelse, at eleverne aflægger udvalgte prøver, selvom de er forpligtet til at aflægge alle syv prøver i folkeskolen (fuld prøve). I nogle tilfælde er der foretaget formelle fritagelser, men det fremstår i nogen grad tilfældigt, hvordan der ageres på dette område.

Fravær

Interne skoler skal følge folkeskolelovens regler om, at der dagligt skal føres kontrol med, at eleverne er til stede under undervisningen, og at fraværet registreres elektronisk i de elevadministrative systemer.

På tre af de otte skoler bliver der foretaget en fraværsregistrering, der er i overensstemmelse med reglerne, mens det ikke er tilfældet på tre andre skoler. På trods heraf er der dog en opmærksomhed på indsatser mod fravær. På to skoler er der registreret et stort fravær, og styrelsen har ikke set tegn på særlige indsatser i forhold til problemstillingen.

På nogle skoler var der enkelte elever, der havde et massivt fravær. Styrelsen har i øvrigt bemærket, at det på enkelte skoler ikke bliver opfattet som fravær, hvis eleven ikke deltager i undervisningen men opholder sig på institutionen (fx på bo-afdelingen).

Personalets kvalifikationer

Den specialpædagogiske bistand på interne skoler skal varetages af personale med de fornødne pædagogiske og faglige forudsætninger for opgaven. Der er krav om, at organiseringen og tilrettelæggelsen af den specialpædagogiske bistand i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder skal varetages af en ansat, der har gennemført uddannelsen til lærer i folkeskolen.

På alle otte skoler lever skolerne op til reglerne om, at lederen af skolen skal være uddannet som lærer. Samtidig er det dog styrelsens vurdering, at der er vanskeligheder med at have de relevant faglige kompetencer for at kunne undervise i folkeskolens fulde fagrække. Dette gælder især på de mindre skoler.

Formelt set har personalet de pædagogiske og faglige kvalifikationer, som følger af reglerne. Men personalet kommer efter styrelsens opfattelse til kort i forhold til opgaven med at undervise i folkeskolens fulde fagrække. På flere skoler er der udfordringer i forhold til at tilbyde undervisning i tysk og fysisk/kemi, og styrelsen har også observeret undervisning i tysk, hvor lærerens kendskab til tysk forekom at være begrænset.

Et gennemgående træk på de interne skoler er, at mange af underviserne har været ansat på skolen i mange år. Udover stabilitet medfører dette dog også, at lærerne kan miste kontakten til, hvad der generelt sker i forhold til udvikling af undervisningen.

Undervisningslokaler

Der er ikke fastsat specifikke krav til indretningen af undervisningslokalerne i folkeskoleloven. Dog må det forventes, at undervisningslokalerne er indrettet, så der kan gives en faglig undervisning, der er hensigtsmæssig i forhold til undervisningens indhold og faglige mål i folkeskolens fag og obligatoriske emner (Fælles Mål). Ellers må det forventes, at der etableres mulighed for, at den interne skole kan låne relevante faglokaler hos en anden skole med henblik på at give nævnte relevante undervisning.

På tre af de otte skoler er der ikke adgang til relevante faglokaler. Det er især naturfagene, der giver problemer, men på én skole er der også problemer med lokaler til idræt. Den manglende adgang bliver på en skole løst med ”fysik-forsøg” i institutionens køkken, og en anden skole gennemfører undervisningen i idræt på et fitnesscenter.

Undervisningens kvalitet

Det er styrelsens gennemgående opfattelse, at den undervisning, der tilbydes på de interne skoler, har en kvalitet, der er på et betydelig lavere niveau end det, som kan forventes i folkeskolen.

Undervisningen forekommer uden synlige forventninger og at være traditionelt tilrettelagt og ikke særlig varieret, at være styret af udvalgte aktiviteter og/eller undervisningsmaterialer og i markant grad uden tydelige læringsmål i undervisningsforløbene. Det gælder også på de skoler, der blandt tilsynsskolerne har den højeste kvalitet i undervisningen. Det kommunale tilsyn peger i ét tilfælde også på sådanne problemer med kvaliteten i undervisningen i en tilsynsrapport.

Undervisningslokalerne er som oftest ikke indrettet med læringsstøttende illustrationer, og undervisningsmaterialerne forekommer at være tilfældigt udvalgte. Der er ikke observeret relevant brug af IT-redskaber, heller ikke de steder, hvor de har været tilgængelige.

Styrelsens vurdering af undervisningen har flere steder stået i modsætning til skolens egen opfattelse af undervisningens kvalitet, hvilket må tilskrives forskellige succeskriterier. Skolerne oplever gennemgående undervisningstilbuddene som vellykkede, hvis eleverne i god ro og orden deltager i undervisningsaktiviteter. Dette succeskriterie skyldes blandt andet, at det ofte er elever, der i længere tid ikke har været i skole og som har en problematisk tilgang til skolegang og undervisning. Styrelsen anerkender dette succeskriterie, men har samtidig den opfattelse, at de besøgte interne skoler har for lidt fokus på læring og for meget på gennemførelse af en aktivitet. Det er ligeledes styrelsens opfattelse, at det undervisende personale arbejder relativt isoleret set i forhold til den almindelige faglige og pædagogiske sparring der foregår på folkeskolerne.

Overenskomsten mellem institutionen og beliggenhedskommunen

Henvielse af elever til specialundervisning på en privat, selvejende eller regional institution kræver, at der er indgået en overenskomst mellem institutionen og den stedlige kommune, som skal indeholde syv nærmere bestemte elementer. Det samme gælder kommunale institutioner, der er beliggende i en anden kommune.

Næsten alle kommuner i Rambølls undersøgelse har indgået overenskomst med de interne skoler i kommunen, og overenskomsterne overholder i to ud af tre tilfælde alle lovpligtige elementer. Der ses forskelle i forhold til, hvor ofte overenskomsten fornyes.

På fire ud af de fem private institutioner i tilsynet indeholder overenskomsten de syv elementer, som den skal, mens der i ét tilfælde mangler et enkelt element. Der er ingen faste procedurer for fornyelse af overenskomsterne, som oftest sker, når der kommer nye regler. På tre af institutionerne er overenskomsten senest fornyet i 2017 og 2018, én er indgået i 2015, mens den sidste er indgået i 2007 (styrelsen har dog netop modtaget en revision af denne).

To kommuner har givet dispensation fra reglerne om, at en intern skole skal være normeret til mindst 10 elever ved skoleårets begyndelse.

Efter reglerne kan beliggenhedskommunen træffe beslutning om, at elever med behov for et lille undervisningsmiljø, der af adfærdsmæssige eller psykosociale grunde ikke kan være sammen med andre elever, kan henvises til et lille undervisningsmiljø i det dagbehandlingstilbud eller anbringelsessted, som de er anbragt i. Beslutningen kan træffes for et år ad gangen med mulighed for forlængelse. I de to kommuner tages der stilling hertil hvert år inden skoleårets begyndelse, og i begge tilfælde er der truffet beslutning om dispensation i flere forudgående år.

Det er styrelsens opfattelse, at dispensationsmuligheden er knyttet til den enkelte elevs konkrete undervisningsbehov i forbindelse med henvisningen til den sociale institution. Imidlertid ses bevæggrunden for dispensationerne mest at knytte sig til institutionerne frem for til eleverne.

For så vidt angår de kommunale institutioner er det styrelsens vurdering, at der i to tilfælde i tilsynet sker de nødvendige godkendelser, mens der på den tredje institution kun sker godkendelse af budgettet, men ikke de øvrige forhold. I ét tilfælde drives den interne skole på grundlag af en overenskomst fra 2010 med få tilføjelser, hvilket blandt andet medfører, at der henvises til et lovgrundlag, der ikke længere er gældende.

Henvisning til interne skoler

Det er styrelsens opfattelse, at de sociale myndigheders henvisninger af elever til de sociale institutioner og henvisningen til specialundervisning ikke adskilles på den måde, som det er formuleret i de grundlæggende regler om henvisning til specialundervisning i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder. Det sociale tilbud og undervisningstilbuddet betragtes gennemgående som et integreret tilbud, hvor der i forbindelse med henvisningen ikke synes at ske en vurdering af øvrige relevante skoletilbud til eleven bortset fra den interne skole.

Styrelsen har i det gennemførte tilsyn på skolerne ikke kunnet få et klart svar på, hvad behandlingsdelen på især dagbehandlingstilbuddene reelt består af. Derfor er det vanskeligt at se forskellen på henvisning til speci-

alundervisning i et dagbehandlingstilbud og på henvisning til en almindelig folkeskole med specialundervisning, hvor der i øvrigt kan tilknyttes rådgivning, bistand m.m. fra personer med socialpædagogiske eller psykologiske kompetencer.

I én af de otte kommuner i tilsynet er der endvidere eksempler på, at der er henvist til specialundervisning på en intern skole, uden at der forelå en henvisning fra de sociale myndigheder. I en anden kommune var det den interne skole, der indledningsvist havde dialogen med den anbringende kommune om henvisningen og ikke beliggenhedskommunen, som reglerne foreskriver.

På alle otte skoler sker der årlige re-visiteringer, men på tre skoler foreligger der ikke den nødvendige dokumentation i form af skriftlige begrundelser med henvisning til det sagkyndige grundlag.

Det kommunale tilsyn

Kommunernes tilsyn skal sikre, at undervisningen i dagbehandlingstilbud og anbringelsessteder gives i overensstemmelse med de fastsatte time- og læseplaner i overenskomsten, der i øvrigt skal omfatte folkeskolens fulde fagrække og de fastsatte krav til undervisningstidens samlede varighed. Tilsynets opgave er at sikre, at undervisningen på den interne skole lever op til kravene i folkeskoleloven på alle områder.

I alle otte kommuner, der indgik i det tematiske tilsyn, er tilsynsfunktionen tilrettelagt efter ministeriets vejledning om god tilsynspraksis, og der gennemføres alle steder tilsynsbesøg minimum en gang årligt. Det er på den baggrund styrelsens overordnede vurdering, at det kommunale tilsyn er planlagt med et omfang og et indhold, der indfrier forventningerne til tilsynet. I ét tilfælde har det dog ikke været muligt at vurdere det kommunale tilsyn, da der ikke forelå tilsynsrapporter.

Det var samtidig styrelsens opfattelse, at organiseringen af de kommunale tilsyn indebærer, at det er vanskeligt for tilsynet at komme tæt nok på den faktiske undervisning, herunder den gennemførte fagrække, time-tal og kvalitet af undervisningen, til at kunne afdække de tilfælde, hvor skolerne ikke efterlever reglerne i folkeskoleloven. Således beror tilsynet primært på skolelederens dokumentation for den gennemførte undervisning samt tilsynets kortvarige observationer af undervisningen.

I størstedelen af tilfældene indeholdt tilsynsrapporten således ikke bemærkninger om de forhold, hvor skolerne ikke efterlevede reglerne i folkeskoleloven, herunder heller ikke henstillinger til den interne skole om at få rettet op herpå.

I én kommune anvendte beliggenhedskommunen ikke selv institutionen til kommunens egne elever, og i et andet tilfælde var det kun et meget

lille antal elever, der kom fra beliggenhedskommunen. Det er styrelsens vurdering, at disse forhold kan have betydning for karakteren af kommunernes tilsyn.

Alle otte kommuner i det tematiske tilsyn har modtaget udtalelser om forhold, der skal rettes op på samt styrelsens evt. anbefalinger. Kommunerne skal indsende en redegørelse for status for deres opfølgning senest den 1. september 2019. Herefter vil styrelsen vurdere, om der er behov for at gennemføre opfølgende tilsynsbesøg.

4. Opfølgning på tilsynet

På baggrund af resultaterne i det gennemførte tematiske tilsyn foreslår styrelsen, at der igangsættes tiltag, der hurtigt kan iværksættes med henblik på at medvirke til at styrke kommunernes fokus på tilsynet og højne kvaliteten af undervisningen på den korte bane, men også, at nogle forslag om ændringer skal indgå i den tværministerielle arbejdsgruppes arbejde.

1) Yderligere tilsyn med interne skoler

Der gennemføres endnu et tematisk tilsyn med 20 nye interne skoler i efteråret 2019. Tilsynet vil omfatte de samme elementer som det gennemførte tilsyn og gennemføres som udgangspunkt på baggrund af skriftligt materiale af hensyn til at få gennemført tilsynene hurtigt. Dog vil styrelsen gennemføre tilsynsbesøg på de skoler, hvor tilsynet afdækker, at der er alvorlige problemer med det undervisningstilbud, der tilbydes.

Tilsynet igangsættes hurtigst muligt, så det kan afsluttes inden udgangen af 2019.

Alle kommuner i det gennemførte tilsyn har modtaget tilbagemeldinger om forhold på deres interne skoler, der skal rettes op på. Der er således intet til hinder for, at disse kommuner går i gang med at sikre, at skolerne lever op til reglerne, så eleverne sikres et ordentligt undervisningstilbud. Ved at gennemføre et tilsyn på flere skoler/kommuner vil der således kunne rettes op på de forhold, der ikke lever op til reglerne, på flere konkrete skoler.

2) Understøttende indsætter

Tilsynet også har vist, at skolerne kunne have fordel af at få inspiration til undervisningens gennemførelse og tilrettelæggelse, så eleverne i højere grad kan få et fyldestgørende undervisningstilbud.

Derfor vil styrelsen invitere de interne skoler til en faglig temadag om fravær, sygeundervisning og afholdelse af prøve på særlige vilkår samt en konferencedag om at gå nye veje i forhold til at styrke børn og unges læring, trivsel og deltagelsesmuligheder i inkluderende læringsmiljøer, så

der skabes chancelighed for alle børn og unge. Begge dage afholdes ultimo året og er relevante for de interne skoler.

I 2019-2020 udvikler styrelsen et nyt inspirationsmateriale, der skal understøtte kommuner og skoler i at opbygge et beredskab og systematiske indsatser, der bidrager til at sikre anbragte børn og unges deltagelsesmuligheder, faglige progression og trivsel i skolen. I forbindelse med udviklingen af inspirationsmaterialet rekrutteres 3-5 kommuner blandt tilsynsskolerne til at indgå i et netværk med fokus på erfaringsudveksling om brug af materialet til lokal kapacitetsopbygning.

Inspirationsmaterialet understøtter udvikling af inkluderende læringsmiljøer for anbragte børn og unge, det tværsektorielle samarbejde om anbragte børn og unges skolegang samt samarbejdet mellem skole og plejefamilier/døgninstitutioner.

3) Forslag til drøftelse i den tværministerielle arbejdsgruppe

Tilsynet har også givet anledning til en række overvejelser om tiltag, som styrelsen foreslår inddraget i arbejdsgruppens arbejde. Det drejer sig blandt andet om etablering af yderligere understøttende indsatser, der er udgiftsdrivende, hvorfor der vil skulle tages stilling til finansiering. Derudover kan der peges på forslag til øvrige ændringer af reglerne for de interne skoler, der bør indgå i arbejdsgruppens analyse.

Bilag 1: Tilsynets omfang og tilrettelæggelse

1.1 Skolerne i tilsynet

Det har ikke været muligt at udvælge skoler til tilsynet på baggrund af resultaterne i Rambølls undersøgelse, da skoler og kommuners besvarelser i undersøgelsen har været anonymiseret.

De interne skoler er meget forskellige med hensyn til skolestørrelse, målgrupper og faglige tilgange, og der er tale om et skoleområde, hvor skoler forholdsvis ofte oprettes eller ophører med at eksistere.

På den baggrund er skolerne i tilsynet udvalgt på baggrund af nedenstående kriterier, så forskellige institutioner og kommuner kunne indgå i tilsynet:

- Type af tilbud: Dagbehandlingstilbud og døgntilbud/anbringelsessteder i kommunale institutioner og private institutioner.
- Elevtal, herunder skoler med elevtal under minimumsstørrelsen for interne skoler (10 elever)
- Beliggenhedskommune

Der er udvalgt fem private og tre kommunale institutioner, og skolerne fremgår af tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Interne skoler i tilsynet

Type	Institution	Kommune	Elevtal (2018/19)
Privat dagbehandlingstilbud	Solhjorten	Furesø	7
	Skolen med Musikken	Roskilde	12
	Natur- og Helhedsskolen Billesbølle	Middelfart	42
Privat døgntilbud	Den Gamle Brugs	Hillerød	2
Privat dagbehandlingstilbud og døgntilbud	Godhavn	Gribskov	44
Kommunalt dagbehandlingstilbud	Frederikshøj	København	50
Kommunalt døgntilbud	Magnoliegården	Stevns	11
	Nebs Møllegård	Ringsted	25

Tilsynet har også omfattet beliggenhedskommunen, idet 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 er indgået overenskomst om undervisningen.

1.2 Tilsynets metode

Styrelsen har anmeldt det tematiske tilsyn med et brev til den sociale institution med den interne skole og til beliggenhedskommunen. I brevene blev der anmodet om fremsendelse af skriftligt materiale vedrørende tilsynets fokuspunkter, og der blev varslet et tilsynsmøde på den sociale institution, hvor der kunne gennemføres et uddybende interview om tilsynets fokuspunkter.

Styrelsens ønske om at observere undervisning blev ligeledes nævnt i henvendelserne. Endelig indgik der i styrelsens anmodning et ønske om, at lederen af undervisningen på den interne skole og en repræsentant fra beliggenhedskommunen deltog i tilsynsmødet.

NOTER:

NOTER:

**Styrkelse af specialundervisningen på interne skoler
i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder**

- Afrapportering fra den tværministerielle
arbejdsgruppe

Design: Center for Presse og Kommunikation

ISBN nr.: 87-603-3286-7 (www.udgave)

Denne publikation kan ikke bestilles.
Der henvises til webudgaven.

Publikationen kan hentes på:
www.uvm.dk

Børne- og Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 21
220 København K

