

Ministeriets tilsyn med skolerne i 2018 og 2019

STUK fører et omfattende tilsyn med institutionerne på ministeriets område, herunder de frie grundskoler, hvor det står godt til, men der er plads til forbedring. Donationerne til de frie grundskoler er særligt undersøgt i 2018.

Skolerne skal leve op til en lovgivningens krav til undervisningen og skolens øvrige virke. Det fører Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) tilsyn med. STUK fører også tilsyn med, om undervisningens kvalitet er tilfredsstillende, og om de økonomiske tilskud anvendes efter reglerne og forsvarligt.

I juni måned offentliggjorde STUK sin Tilsynsberetning 2018 og Tilsynsplan 2019, hvor der detaljeret gøres rede for tilsynsaktiviteterne - herunder resultaterne af de gennemførte tilsyn på alle de områder, hvor STUK fører tilsyn. I tilsynsberetningen oplistes 26 områder.

FRISKOLERNE har gennemgået de to publikationer: Tilsynsberetning 2018 og Tilsynsplan 2019 med fokus på de frie grundskoler, så skoleledere og bestyrelsesmedlemmer kan få et indtryk af, hvordan STUK's tilsyn udøves. Nedenstående gennemgang indeholder således nøje udvalgte nedslag i begge publikationer.

Om STUK's tilsyn generelt

STUK fører tilsyn med ca. 1.100 selvejende uddannelsesinstitutioner, som årligt modtager mere end 30 mia. kr. i tilskud. Heraf udgør de frie grundskoler ca. 550 skoler, som sammen med efterskolerne og de frie fagskoler modtager mere end 10 mia. kr. om året i tilskud. Desuden fører STUK også tilsyn med udviklingen på knap 1.300 folkeskoler. STUK råder over ca. 20 årsværk til tilsynsopgaverne, som altså omfatter mange flere områder end de frie grundskoler.

Tilsynet er opdelt i fem kategorier:

- Fagligt og pædagogisk tilsyn
- Institutionelt tilsyn
- Økonomisk tilsyn
- Tilsyn med støtteområderne
- Øvrige tilsynsområder (især institutionernes vedtægter).

STUK har i mange år arbejdet ud fra to strategier:

- Et dialogbaseret kvalitetstilsyn, der omfatter skolernes undervisning, prøver, resultater og regeloverholdelse.
- Et økonomisk tilsyn, der handler om skolernes økonomi, drift og regeloverholdelse.

I 2019 er det planen at opdatere strategierne og videreudvikle et helhedsorienteret tilsyn, hvor det faglige, administrative og økonomiske tilsyn sammentænkes til en tilsynsindsats.

Tilsynsaktiviteterne kører inden for tre spor:

- Risikobaseret tilsyn, som tager afsæt i screeninger af alle skoler på udvalgte indikatorer, fx elevernes overgang til ungdomsuddannelser eller, for det økonomiske tilsyns vedkommende, skolens indberettede regnskabstal.
- Tematisk tilsyn, hvor nogle temaer udvælges - områder, som undersøges, typisk ved at udtage en stikprøve blandt skolerne. På de frie grundskoler har det fx drejet sig om frihed- og folkestyrekravet, hvor en snes skoler har været udtaget.
- Enkeltstilt tilsyn, som føres med en enkelt skole på baggrund af, at der af en konkret årsag, fx en forældrehenvendelse, er opstået bekymring om, hvorvidt skolen opfylder kravene.

Det vil sige, at data fra alle skoler indgår i to tilsynsaktiviteter - nemlig de risikobaserede tilsyn angående henholdsvis undervisningen og økonomien. Fra og med 2019 øges datamængden væsentligt, når et nyt indikatorbaseret tilsyn med frihed og folkestyre-kravet iværksættes. Derudover indgår et antal skoler hvert år

enten i tematisk tilsyn eller i enkeltstilsyn. Det er kun i et begrænset antal tilfælde, at STUK finder anledning til at påtale forhold eller i ganske få tilfælde iværksætte sanktioner.

Det er på den baggrund, at overskriften til denne artikel angiver, at det går godt. Når vi skriver, at der er plads til forbedring, så skyldes det blandt andet, at der på det økonomiske område er et betydeligt antal tilfælde, hvor Styrelsen reagerer, ligesom der på vedtægtsområdet er et bemærkelsesværdigt antal tilfælde af fejl og mangler.

Det faglige kvalitetstilsyn på de frie grundskoler

Stå mål med-kravet

I 2018 gennemførte styrelsen tilsynet på samme måde som i de foregående år. Nemlig ved en screening, der afsøger skoler med de største faglige udfordringer. Det gøres ved at måle på tre indikatorer:

- Elevernes resultater fra 9. klasses prøverne i dansk, matematik, engelsk og fælles naturfag.
- Elevernes overgang til ungdomsuddannelse efter 15 måneder.
- Socioøkonomiske referencer for 9. klasses prøven, hvor skolens elever sammenholdes med elever på landsplan – den såkaldte løfteevne.

På baggrund af screeningen tager styrelsen kontakt til et mindre antal skoler (normalt færre end 10) for en nærmere redegørelse og dialog om, hvordan en eventuel konstateret udfordring kan håndteres af skolen.

I 2019 er tilsynet med stå mål med-kravet i gang efter samme model og forventes afsluttet i slutningen af året.

Stå mål med-kravet på skoler uden prøver

I 2018 har STUK gennemført et tematisk tilsyn med de godt 30 frie grundskoler, som ikke tilbyder folkeskolens afgangsprøver. Seks skoler blev udtaget. Skolerne har skullet aflevere en redegørelse med beskrivelse af skolens undervisning, og styrelsen har været på tilsynsbesøg på de seks skoler for at observere undervisning, se på skolens faciliteter og tale med skolens leder. Tilsynsrunden forventes afsluttet i sommeren 2019.

Frihed og folkestyre-kravet: Ny model i 2019 og hårde konsekvenser af 2017 tilsynsrunden Som noget nyt vil STUK i 2019 gennemføre et indikatorbaseret tilsyn med frihed og folkestyre-kravet ved at screene alle skoler på følgende indikatorer:

- Danskundervisning (skolernes planlagte timetal og karakterer i dansk ved 9. klasses prøven)
- Elevinddragelse
- Donationer
- Elever bosat i et udsat boligområde
- Elever med ikke-vestlig baggrund

Skoler, der falder ud på disse indikatorer, bliver udtaget til nærmere analyse, hvor man blandt andet ser på kønsligestilling, social kontrol, seksualundervisning og underretninger til de sociale myndigheder. Oplysninger fra den tilsynsførendes erklæring kan også indgå her.

I 2018 har tilsynet forsat sit tematiske tilsyn med frihed og folkestyre-kravet med 12 skoler, som blev iværksat i 2017 med ganske dramatiske konsekvenser til følge:

- * En skole skulle tilbagebetale 16 mio. kr. og blev sat under skærpet tilsyn, som senere førte til, at skolen fik frataget sit tilskud på grund af usikkerhed om fortsat økonomisk drift. Skolen lukkede.
- * En skole mistede sit tilskud og blev afkrævet tilbagebetaling af knap 10 mio. kr. og lukkede.
- * En tredje skole blev pålagt at tilbagebetale ca. 12 mio. kr. Skolen fik løst problemerne og kører videre, men er fortsat i skærpet økonomiske tilskud.
- * En fjerde skole fik påbud om at undgå inhabilitet i forbindelse med prøveafholdelse, samt tydeliggøre deorumkravet over for personale og bestyrelse. Påbuddene er opfyldt, og tilsynet er afsluttet.
- * En femte skole skulle tilbagebetale 1,1 mio. kr., som efter styrelsens opfattelse var brugt til elev- og personalerejser af social karakter, som ikke kunne anses for at være et skole- og undervisningsformål. Endvidere fik skolen påbud vedrørende mangelfulde undervisningsplaner og sikring af habilitet i ansættelsessager. Skolen løste udfordringerne.
- * En sag er afsluttet uden påbud eller sanktioner.
- * Endvidere pågår der fortsat tilsynssager på frihed og folkestyre-kravet på 6 skoler.

Skoler med særlig specialundervisningsprofil

10 skoler er certificeret med en særlig specialundervisningsprofil. I 2018 blev der gennemført et tematisk tilsyn med denne gruppe skoler. I alt 4 skoler blev udtaget til et tilsyn, som blev afsluttet i andet kvartal 2019 og viste, at alle skoler fuldt ud levede op til kravene.

Sundheds- og seksualundervisning og familiekundskab (SSF)

I 2019 gennemføres et tematisk tilsyn med SSF-undervisningen som opfølgning på en evaluering af området, der blev gennemført i 2018. Evalueringens resultater forventes primo 2019, og tilsynsrunden forventes afsluttet i andet kvartal 2019. Hverken tilsynsberetning eller –plan indeholder nærmere oplysninger om temaet.

Nye skoler

I andet halvår 2019 vil STUK følge op over for skoler, der er startet i august 2018. Styrelsen vil gennemgå skolens hjemmesider, økonomiske forhold, prøveresultater og tilsynserklæringer. Desuden vil man gennemføre samtale med skolelederen. Hvis dette giver anledning til bekymring, vil STUK aflægge et tilsynsbesøg og beslutte, om skolen skal i tilsyn.

Enkeltsagstilsyn – hvad kan det handle om?

På de 550 frie grundskoler blev der i 2018 gennemført i alt 6 enkeltsagstilsyn. For at give en ide om, spændvidden i disse sager og dermed, hvad der kan ske for skoler på tilsynsområdet, følger her et par ord om hver af de 6 sager:

- *Magtanvendelse.* En kommune henvender sig til STUK efter at have modtaget en forældrehenvendelse. Det viste sig, at der var tale om et enkeltstående tilfælde, som skolen havde reageret relevant på. STUK tilkendegiver, at *"en pædagogisk praksis, som anvender magt i afstraffelses- og opdragelsesøjemed, er efter styrelsens opfattelse ikke forenelig med frihed og folkestyre-kravet i friskolelovens § 1, stk. 2."*; og man ser med stor alvor på uretmæssig brug af magtanvendelse.
- *Undervisningskvalitet og børneattester.* I en forældrehenvendelse blev der udtrykt tvivl om kvaliteten af skolens undervisning, og om hvorvidt skolen indhentede børneattester. Styrelsen gennemførte tilsyn med stå mål med-kravet, fik skriftlig redegørelse fra skolen, tog på tilsynsbesøg og gennemførte stikprøve angående børneattester. Styrelsen konkluderede, at skolen levede op til kravene og afsluttede tilsynet.
- *Frihed og folkestyre-kravet.* På baggrund af flere henvendelser, bl.a. fra den tilsynsførende, opstod der tvivl om overholdelse af frihed og folkestyre-kravet især i forbindelse med udskrivning af elever. STUK vurderede, på baggrund af skolens redegørelse, at skolen levede op til kravene. Men styrelsen indledte efterfølgende et tilsyn med undervisningens kvalitet, stå mål med-kravet, hvilket blandt andet gav anledning til et tilsynsbesøg. Styrelsen vurderede, at skolen levede op til kravet.
- *Manglende oplysninger på skolens hjemmeside.* Der var to sager på dette område, som er afsluttet ved, at skolerne har opfyldt kravene til hjemmesidens indhold.
- *Uafhængighedskravet.* I en henvendelse til STUK blev der udtrykt tvivl om, hvorvidt skolen var uafhængig af en anden skolevirksomhed (ikke børneskole), som var beliggende på samme matrikel, og hvor der var relationer mellem grundskolen og den anden skolevirksomhed. Tilsynet angik endvidere andre forhold, blandt andet samarbejdet med PPR og underretninger til sociale myndigheder. Tilsynet omfattede både anmeldte og uanmeldte tilsynsbesøg, redegørelser fra skolen, samt kontakt til kommune, sundhedsplejerske og skolepsykolog. Styrelsen konkluderede, at skolen lever op til både stå mål med-kravet og frihed og folkestyre-kravet, og skolen fik påbud om at være opmærksom på sin uafhængighed og habilitet i ansættelsessager.

Steinerskoler med prøvefri HF - det gymnasiale område

STUK fører også tilsyn med gymnasiale uddannelser, herunder de fem Rudolf Steinerskoler, der udbyder prøvefri HF. Skolerne startede dette uddannelses tilbud i august 2018, og STUK fører et ret tæt tilsyn med nyoprettede gymnasiale uddannelsers faglige kvalitet, overholdelse af det gymnasiale friheds- og folkestyrekrav og uafhængighedskravet, samt med de økonomisk-administrative forhold.

I 2018 har STUK været på tilsynsbesøg på alle fem skoler, og der har løbende været afholdt møder med skolerne, hvor styrelsen blandt andet har vejledt om forskellige krav og forhold vedrørende HF-uddannelsen. Tilsynet er fortsat ind i 2019.

Det økonomisk-administrative tilsyn

Af de ca. 1.100 selvejende institutioner, som Undervisningsministeriet fører økonomisk tilsyn med, udgør det frie område 860 skoler, som tilsammen modtog 10,2 mia. kr. i tilskud i 2018. Tilsynet omfatter skolernes økonomi, drift og anvendelse af tilskud.

Det frie område omfatter frie grundskoler, efterskoler, private gymnasier, frie fagskoler, kombinerede skoler og produktionsskoler. Knap 550 skoler ud af de i alt 860 frie skoler er frie grundskoler. I tilsynsberetningen omtales de frie skoler samlet, derfor kan vi desværre ikke skille oplysninger fra friskolerne og de øvrige grundskoler ud.

Tilsynet føres med udgangspunkt i screeninger på følgende indikatorer:

- Likviditetsgrad.
- Soliditetsgrad.
- Aktivitetsudvikling (den procentvise udvikling i elevtallet i forhold til foregående regnskabsår).
- Belåningsgraden i ejendomme.

Indikatorerne vil også blive anvendt ved screeningen af skolernes 2019-regnskaber. STUK har som indsatsområde i 2019 at øge graden af IT-understøttet screening af årsregnskaberne - herunder med ordgenkendelse i revisionsprotokollen.

Tre udfordringer

STUK har konstateret tre udfordringer:

- Fejl i løn- og ansættelsesforhold.
- Manglende funktionsadskillelse og alene-fuldmagt.
- Mange skolers bestyrelse har ikke på tilfredsstillende vis beskrevet, hvilke tiltag bestyrelsen vil iværksætte i forhold til revisors bemærkninger og anbefalinger.

Alle tre punkter er gengangere for 2017. Så her er der grund til at være opmærksom på forbedringer.

Screeningen af de 860 regnskaber for 2018 gav i grove træk følgende resultat:

- 496 skoler (svarende til 58 %) blev vurderet til ikke at udgøre en tilsynsmæssig risiko, hvilket betyder, at tilsynet afsluttes straks som en såkaldt "kvitteringssag".
- 21 skoler (~ 2 %) blev kategoriseret som "enkeltsager" på baggrund af, at STUK har foretaget en udvidet manuel sagsbehandling af skolerne. Baggrunden kan fx være, at skolen har indgået en afdragsordning om tilbagebetaling af tilskud, eller at skolen har meddelt, at der er risiko for lukning. I nogle tilfælde fortsætter et enkeltstilsyn med en skole flere år.

I 2018 var der økonomisk-administrativt enkeltstilsyn med 39 skoler, hvoraf de 35 skoler var underlagt skærpet tilsyn. 19 af de 39 skoler var frie grundskoler. Som gruppe betragtet har de frie grundskoler relativt færrest skoler i økonomisk-administrativt tilsyn.

- 343 skoler (~ 40 %) blev på baggrund af screeningen sagsbehandlet manuelt. Disse skoler kategoriseres som "standardsager".
193 tilfælde var udløst af bemærkninger og anbefalinger fra revisor til bestyrelsen eller som følge af negativ økonomisk udvikling. Efter en nærmere gennemgang kunne styrelsen konstatere, at skolen har forholdt sig tilfredsstillende.
I 150 sager vurderede STUK, at skolens bestyrelse ikke har forholdt sig tilfredsstillende, og skolerne har derfor fået indskærpet, at styrelsen forventer, at skolens bestyrelse fremover aktivt reagerer på revisors

bemærkninger. I enkelte tilfælde har der været behov for at indhente en redegørelse fra skolen for at overveje yderligere tilsynsmæssige tiltag.

Revisorkvalitet

Styrelsen har i 2017 og 2018 arbejdet systematisk med revisorernes arbejde. I 2017 blev der rettet henvendelse til 24 revisorer, hvor kvaliteten ikke var tilstrækkeligt høj. 9 af disse tilsynssager blev afsluttet i 2018, og STUK regner med at kunne afslutte tilsynet med de resterende 15 revisorer i 2019.

Donationer

2017 var næppe et normalt donationsår, da store beløb var koncentreret på få skoler. Donationer, som har været et varmt emne blandt visse skolepolitikere og hos de tilsynsførende, der som følge af ny lovgivning skal give oplysninger om donationer, blev i 2018 genstand for en tematisk undersøgelse hos STUK. Undersøgelsen, som vedrører regnskabsåret 2017, beskrives i tilsynsberetning 2018. Der er ikke planer om at tage emner op i tilsynet i 2019.

Undersøgelsen havde til formål at afdække omfang og karakter af donationerne. Alle frie grundskoler indgik i undersøgelsen, men de kombinerede skoler blev sorteret fra, da man ikke kan afgøre, hvilken skoleform en donation er givet til. Således indgår der tal fra 505 frie grundskoler. 212 modtog en eller flere donationer i 2017.

Skolerne har i alt modtaget 62,5 mio. kr. i donationer. Heraf er 7,7 mio. kr. ydet til anlægsaktiver, som er bogført på skolernes balancer. Donationer for 54,7 mio. kr. er indtægtsført og indgår i resultatopgørelsen.

2017 var formentlig et usædvanligt "donationsår", idet en skole modtog en donation på 26,6 mio. kr. STUK trækker denne markante donation ud og får således den korrigerede sum til 35,8 mio. kroner, anlægsgaverne medregnet. Herefter var den gennemsnitlige donation for skoler, der modtog donationer i 2017, på 170.000 kr.

9 skoler modtog 0,5 mio. kr. eller mere, heraf modtog 6 over 1 mio. kr. I alt modtog de 10 skoler, som fik de største donationer, 51 mio. kroner, svarende til 82 % af samtlige donationer. Hvis vi holder topscoren med 26,6 mio. kroner ude, fik de 9 næste skoler på listen 24,5 mio. kr. svarende til 68 % af den samlede donationssum.

STUK har også interesseret sig for, hvor stor donationen er i forhold til skolens tilskud. For topscorerens vedkommende udgjorde donationen 130 % af statstilskuddet. Næststørst andel har skole nr. 2 på listen med donationer på 8,8 mio. kr. svarende til 63 % af statstilskuddet. Nr. 9 på listen mod 0,5 mio. kr. svarende til 1 % af skolens statstilskud. Der er således stor variation. Det er dog påfaldende, at en væsentlig andel af donationerne er koncentreret på få skoler. Undersøgelsen har dog ikke givet anledning til, at styrelsen tager emnet op i 2019.

Specialundervisning – tilsyn med aktivitetsindberetninger

STUK gennemførte i 2018 et tematisk tilsyn med tilskuddene til specialundervisning. Resultaterne pegede på problemer og har givet anledning til, at der igangsættes en ny tilsynsrunde i sidste fjerdedel af 2019.

Udgangspunktet er de tre betingelser, som skal være opfyldt for, at en elev kan indgå i beregningsgrundlaget for specialundervisningstilskud:

- Eleven modtager specialundervisning i mindst ni undervisningstimer ugentligt.
- Der foreligger en aktuelt PPR-udtalelse om støttebehovet (min. 9 timer).
- Skolen har udarbejdet en skriftlig plan for indsatsen i forhold til eleven.

I 2018-tilsynsrunden blev der udvalgt 12 skoler jævnt fordelt geografisk og skoleforeningsmæssigt, der havde indberettet mellem 1 og 10 specialundervisningselever. Styrelsen indkaldte skriftligt materiale fra de udvalgte skoler. Ved gennemgangen af materialet fandt styrelsen:

- 5 skoler opfyldt tilskudsbetingelserne.
- 4 skoler gav anledning til bemærkninger og påpejning af opmærksomhedspunkter, dog uden at der var grundlag for at trække i tilskuddet.
- 1 skole fik ligeledes bemærkninger og blev trukket i tilskud for 1 elev.
- For 2 skoler fortsætter styrelsen tilsynet i 2019.

I Tilsynsberetningen oplyses, at der medio 2019 lanceres en ny hjemmeside om de specialpædagogiske støtteordninger, og at man i den forbindelse har fokus på at styrke vejledningen til skolerne.

Tilsyn med vedtægter – skolerne mangler opmærksomhed på nye regler

STUK gennemførte i 2018 en stikprøvekontrol med, om skolernes vedtægter lever op til kravene, herunder at de seneste ændringer af vedtægtsbekendtgørelsen skrives ind, og offentliggørelseskravet er opfyldt. Der vil blive gennemført tilsvarende stikprøvetilsyn i 2019. Alle ca. 1.100 selvejende institutioner indgår i vedtægtstilsynet.

Ved tilsynet i 2018 blev vedtægter fra 31 skoler gennemgået, heraf 14 fra frie grundskoler. I tilsynsberetningen peger STUK på, at tilsynet har vist:

- At mange skoler ikke overholder kravene til offentliggørelse på hjemmesiden – herunder især, at de krævede datoer ikke angives.
- At mange skoler ikke tager højde for, at vedtægtsbekendtgørelsen er ændret, når de laver vedtægtsændringer.

Friskoler, der er i gang med – eller overvejer at gå i gang med – at ændre skolens vedtægter, opfordres til at søge inspiration i den standardbekendtgørelse og vejledning, som findes på foreningens hjemmeside.

Tilsynsberetning 2018 kan findes her: <https://www.uvm.dk/-/media/filer/stuk/pdf19/190626-tilsynsberetning-stuk-2018.pdf?la=da>

Tilsynsplan 2019 kan findes her: <https://www.stukuvvm.dk/-/media/filer/stuk/pdf18/181219-tilsynsplan-2019.pdf?la=da>