

Børne- og Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K

Sendt til aarjk@uvm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 9132 5685
PEHJ@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/00904-3

8. MAJ 2023

HØRINGSSVAR OVER LOVFORSLAG OM UNDERVISNINGEN AF ANBRAGTE BØRN OG UNGE

Børne- og Undervisningsministeriet har ved e-mail af 30. marts 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders bemærkninger til udkast til lovforslag om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge og lovforslag om ændring af folkeskoleloven m.fl. (Styrkelse af undervisningen for anbragte og udsatte børn og unge mv.).

SAMMENFATNING

Instituttet vurderer overordnet set, at lovforslagene vil medføre en styrkelse af de berørte børns og unges rettigheder, navnlig deres ret til uddannelse. Instituttet skal samtidig bemærke, at der er tale om en særdeles sårbar og udsat gruppe af børn og unge, hvor der er behov for et vedholdende fokus på at sikre og forbedre deres rettigheder, livsvilkår og trivsel. Lovforslagene adresserer ikke alle problemer på området, og lovforslagenes effekt er i det hele taget usikker.

Instituttet har ikke konkrete anbefalinger til ændringer af de foreliggende lovforslag, men vi noterer os, at der i den politiske aftale er lagt op til, at lovforslagene skal evalueres fem år efter aftalen, det vil sige i 2027. Instituttet skal understrege vigtigheden af, at denne evaluering bliver gennemført, og at der følges op på lovforslagene.

Disse overordnede betragtninger uddybes i det følgende.

LOVFORSLAGENES BAGGRUND

Problemerne på de interne skoler har været veldokumenteret igennem længere tid.

Af nyere undersøgelser kan fremhæves Folketingets Ombudsmands temarapport 2019 om socialt anbragte mindre børn. Ombudsmanden gennemførte tilsynsbesøg på fem opholdssteder, der havde interne skoler. Undersøgelsen viste bl.a., at skolerne var små (typisk havde de

mellem 12 og 17 elever), at ingen af opholdsstedernes overenskomster med kommunen opfyldte lovgivningens krav fuldt ud, at der var tvivl om, hvorvidt eleverne fik undervisning i fuld fagrække og timetal, og at opholdsstederne ikke havde helt styr på reglerne om fritagelse fra fag og prøver. På myndighedssiden kunne ombudsmanden kritisere, at de anbringende kommuner ikke kontaktede beliggenhedskommunen rettidigt om skoletilbud til barnet, og at kommunernes tilsyn med skolerne var utilstrækkeligt.¹ Disse forhold var særligt kritisable, da ombudsmanden allerede havde påpeget tilsvarende problemer i en undersøgelse gennemført i skoleåret 2013/14.

Endvidere har Rambøll undersøgt de interne skoler i 2018 på opdrag af Undervisningsministeriet. Undersøgelsen nåede frem til flere af de samme kritikpunkter som ombudsmanden: skolernes overenskomster opfyldte kun de lovpligtige krav i to ud af tre tilfælde, de fleste skoler underviste ikke i den fulde fagrække, kommunernes tilsyn med skolerne var uensartet og så videre.²

Endelig er de centrale problemer om de interne skoler sammenfattet i den tværministerielle arbejdsgruppes rapport fra 2021, som danner grundlag for den politiske aftale. I tillæg til de problemer, som allerede er nævnt, pegede arbejdsgruppen bl.a. på, at mange elever ikke får de bedste forudsætninger for at fortsætte på en ungdomsuddannelse eller komme i beskæftigelse, og at eleverne ikke i tilstrækkelig grad tilbydes et undervisningsmiljø, hvor de kan udvikle sig fagligt og socialt og trives i skolens fællesskab, fordi flere skoler er meget små.³

De forskellige undersøgelser vidner om betydelige strukturelle problemer på de interne skoler. Samtidig er det en særdeles sårbar gruppe børn og unge, som går på skolerne. Den uddannelse, de får, har stor betydning for deres videre færd og trivsel i livet. Det er i dette lys, lovforslagene skal ses.

LOVFORSLAGENES INDHOLD

Hovedelementerne i de to lovforslag er nye krav om godkendelse af skolerne på grundlag af kvalitetsaftaler. Kommunerne pålægges desuden at føre tilsyn med skolerne og deres overholdelse af den

¹ Folketingets Ombudsmand, Temarapport 2019: Socialt anbragte mindre børn, juni 2020, side 15-21.

² Rambøll, Undersøgelse af interne skoler, marts 2018, side 6-8.

³ Børne- og Undervisningsministeriet, Styrkelse af specialundervisningen på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder – afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe, maj 2021, side 18-19.

vedtagne kvalitetsaftale. Godkendelsen skal tilbagekaldes, bl.a. hvis skolen ikke opfylder betingelserne i kvalitetsaftalen. Fordelingen af myndighedsansvaret mellem bopæls- og beliggenhedskommunen tydeliggøres i den forbindelse.

Sideløbende med tilsynet med skolen skal kommunen som hidtil føre et personrettet tilsyn med de anbragte børn og unge. Socialtilsynet fører desuden tilsyn med kvaliteten af skolens sociale foranstaltninger, der ydes efter serviceloven og kvalitetsaftalen, mens Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet skal føre tilsyn med, at kommunerne indgår kvalitetsaftalerne og fører tilsyn med skolerne.

Endelig tilpasses reglerne om henvisning af børn og unge til skolerne, så det sikres, at de rette børn henvises til de rette skoler. Dette sikres bl.a. via et dobbelt afgørelseskrav, hvor der både skal træffes afgørelse om barnets behov for støtte efter serviceloven og specialundervisning efter folkeskoleloven. Sideløbende er det bestemt i den politiske aftale, at der skal tilvejebringes bedre data om skolerne, så myndighederne har bedre muligheder for at placere børnene og de unge korrekt.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Retten til uddannelse er en fundamental menneskerettighed, der er sikret i blandt andet artikel 2 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt FN's børnekonventions artikel 28 og 29 og handicapkonventions artikel 24. Folketingets Ombudsmand fastslog således i sin rapport om de interne skoler, at eleverne har ret til samme undervisning som børn og unge, der går i en folkeskole.⁴

De foreliggende udkast til lovforslag løser imidlertid ikke alle problemer på området. Eksempelvis er flere af de interne skoler ganske små (omkring halvdelen har under 20 elever). De har derfor vanskeligt ved at undervise eleverne i den fulde fagrække, og eleverne har ringere muligheder for at danne meningsfulde relationer til jævnaldrende børn og udvikle deres sociale kompetencer. Visse kommuner formår desuden ikke at tilbyde tilstrækkelig social støtte i den almene folkeskole og henviser derfor i stedet flere elever til interne skoler, selvom de ikke har brug for specialundervisning.⁵

⁴ Folketingets Ombudsmand, Tamarapport 2019: Socialt anbragte mindre børn, juni 2020, side 15.

⁵ Børne- og Undervisningsministeriet, Styrkelse af specialundervisningen på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder – afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe, maj 2021, side 44.

Endvidere er effekten af lovforslagene usikker, navnlig i forhold til om de nye kvalitetsaftaler og det skærpede tilsyn vil bidrage til at løfte kvaliteten i skolerne til samme niveau som folkeskolen. Hverken kvalitetsaftalerne eller tilsynet kan afhjælpe problemerne omkring de små skoler, der også påvirker skolernes faglige kvalitet.

Endelig er instituttet bekymret for den institutionalisering af de anbragte børn og unge, der allerede finder sted på de interne skoler, og som lovforslagene vil fastholde og muligvis forstærke, idet de kan føre til en cementering og udbredelse af skolerne. Instituttets bekymring kredser især om de børn og unge, der både er anbragt (bor) og modtager undervisning på opholdssteder og døgninstitutioner. Disse børn er i øget risiko for at blive afskåret fra omverdenen.

Der er derfor behov for et vedholdende fokus på området. Instituttet noterer sig, at der i den politiske aftale er lagt op til, at lovforslagene skal evalueres om fem år efter aftalen, det vil sige i 2027. Instituttet skal understrege vigtigheden af, at denne evaluering bliver gennemført, og at der følges op på lovforslagene.

Instituttet tilslutter sig, at afrapporteringen fra den tværministerielle arbejdsgruppe og ombudsmandens temarapport om interne skoler vil komme til at udgøre en referenceramme for evalueringen, som der er lagt op til i den politiske aftale.

Opfølgningen bør blandt andet have fokus på, om antallet af elever på de interne skoler er vokset eller faldet, hvilke elever der bliver henvist til skolerne, om kvaliteten er blevet løftet, hvordan trivslen er blandt børnene og de unge, hvordan børnene og de unges sociale netværk udvikler sig, og hvordan de børn og unge, der har gået på skolerne, klarer sig senere hen i livet.

I forbindelse med evalueringen er det desuden vigtigt at inddrage relevante aktører og interessenter, heriblandt børne- og handicaporganisationerne.

Der henvises til ministeriets sagsnr. 23/05739.

Med venlig hilsen

Peter Kristian Hjaltason

SPECIALKONSULENT