

Børne- og Undervisningsministeriet
20. februar 2020

Mulige reaktioner ved kommuners manglende regeloverholdelse/manglende kvalitet i undervisningen i folkeskolen

Folkeskoleloven er en såkaldt rammelov, der udstikker rammer for folkeskolernes undervisning, som det herefter er op til den enkelte kommune og folkeskole at udfylde efter lokale prioriteringer, ønsker og behov. Driften af folkeskolen er således en kommunal opgave, og kommunalbestyrelsen har ansvaret herfor, jf. den kommunale styrelseslov og folkeskoleloven. Kommunerne og den enkelte folkeskole har inden for lovens rammer en væsentlig grad af frihed til at tilrettelægge undervisningen med udgangspunkt i de konkrete elevers forudsætninger og behov.

Børne- og Undervisningsministeriet 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 (sektortilsyn). I det almindelige sektortilsyn ligger ikke en pligt til at udøve et legalitetstilsyn, da denne opgave er en del af det kommunale tilsyn i forhold til enkeltsager. Herudover er der et statsligt kvalitetstilsyn med undervisningen i folkeskolen, ligesom ministeriet følger med i kommunernes og folkeskolernes overholdelse af reglerne om timetal. Det er det kommunale tilsyn (Ankestyrelsen), der fører tilsyn med, at kommunerne og folkeskolerne overholder folkeskoleloven (legalitetstilsynet).

I det følgende gennemgås hhv.:

1. Ministerens/ministeriets reaktionsmuligheder ved manglende regeloverholdelse
2. STUK's kvalitetstilsyn med lav faglig kvalitet
3. Ankestyrelsens tilsyn ved manglende regeloverholdelse

Ad 1. Ministerens/ministeriets reaktionsmuligheder ved manglende regeloverholdelse

Nedenfor følger en oversigt over de reaktionsmuligheder, som ministeren og ministeriet har ved kommunernes manglende regeloverholdelse. Rækkefølgen for de forskellige reaktionsmuligheder kan variere afhængig af den konkrete situation, ligesom det heller ikke vil være relevant at anvende samtlige trin i alle tilfælde.

Ministerens/ministeriets reaktionsmuligheder	
Reaktion	Beskrivelse
1. Dialog/høring	Der kan være tale om, at ministeriet fx via henvendelser fra borgere eller interessenter m.v. bliver gjort opmærksom på en eventuel manglende regeloverholdelse i en bestemt kommune. Der kan også være tale om situationer, hvor et af ministeriet gennemført kvalitets- eller tematisk tilsyn eller en evaluering af et regelsæt el.lign. har vist, at en eller flere kommuner ikke overholder en eller flere regler. I sådanne tilfælde vil første skridt være, at ministeriet tager kontakt til kommunen/kommunerne med anmodning om en udtalelse med henblik på oplysning af sagen.

2. Vejledning og/eller oplysningskampagne	Ministeriet vil typisk efterfølgende vejlede om gældende regel(er) samt oplyse, at ministeriet forventer, at kommunen herefter følger reglerne. Hvis der ikke er tale om en konkret kommune, vil der også kunne vejledes om gældende regler via ministeriets hjemmeside eller via nyhedsbreve. Der kan også igangsættes en mere generel informations- og oplysningsindsats, der er målrettet relevante aktører i skolen, så en bredere kreds bliver opmærksom på rettigheder og pligter. Langt de fleste sager vil slutte her, da kommunerne i praksis efterfølgende vil overholde reglerne.
3. Hyrdebrev	Ministeriet kan vælge at indskærpe reglerne via et hyrdebrev til samtlige kommuner. Denne mulighed vil typisk blive anvendt i tilfælde, hvor der tilsyneladende er tvivl om reglerne i mange/flere kommuner
4. Aftaler med kommunerne om initiativer/indsatser på et givent område.	Der kan indgås aftaler med kommunerne om gennemførelse af initiativer eller indsatser på et givet område. Det kan fx aftales som led i den årlige aftale om kommunernes økonomi.
5. Løbende dataindsamling	Der kan stilles krav om indberetninger fra kommunerne, både så kommunerne selv bliver opmærksomme på deres egen status, og så ministeriet får de nødvendige forudsætninger for at reagere over for konkrete kommuner. Dette gælder bl.a. elevernes planlagte undervisningstid, kommunernes kompetencedækningsgrad mv.
6. 'Overholdelsessamtale'	En kommune kan fx sideløbende med ministeriets vejledning eller udsendelse af hyrdebrev blive indkaldt til en 'overholdelsessamtale', hvor det indskræpes, at kommunen forventes at overholde gældende regler. Dette kan ske på både politisk niveau og embedsmandsniveau.
7. Offentliggørelse af nyheder	Der kan ske offentliggørelse af resultaterne fra dataindsamlinger eller tilsyn, fx hvor en eller flere kommuner er pålagt at udarbejde en handlingsplan som led i STUK's kvalitetstilsyn, eller at en sag har givet anledning til, at der er rettet henvendelse til Ankestyrelsen. Der vil også kunne udsendes nyheder, når der foreligger en udtalelse fra Ankestyrelsen.
8. Ankestyrelsens tilsyn ¹	Hvis kommunen ikke har til hensigt at rette ind/ikke er enig i ministeriets fortolkning af reglerne, kan ministeriet rette henvendelse til Ankestyrelsen med anmodning om, at de starter et tilsyn (Ankestyrelsen fører tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen).
9. Ændringer af lovgivningen	Rammerne kan ændres, så kommunernes muligheder for at fastholde den aktuelle praksis begrænses, og kommunernes pligter træder tydeligere frem.

¹ Se særskilt oversigt over Ankestyrelsens tilsyns reaktionsmuligheder

Ad 2. Styrelsen for Undervisning og Kvalitets (STUK's) kvalitetstilsyn

Kommunalbestyrelsen har som skoleejer ansvaret for kommunens folkeskoler og skal bl.a. sikre, at undervisningen på de lokale folkeskoler har den nødvendige kvalitet. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) varetager det statslige kvalitetstilsyn med undervisningen i folkeskolen. STUK udgør via delegation således ministeriets organisatoriske ramme for ministeriets arbejde med viden om kvalitet, evidens og effektfulde metoder og med at bruge den viden til at sikre kvalitetsudviklingen på skoler og institutioner bedst muligt, både når det sker med rent understøttende indsatser, og når det sker i en tilsynsmæssig sammenhæng. Det samme gælder i forhold til den fagligt-pædagogiske kvalitetsudvikling og i forhold til at sikre en effektiv og økonomisk forsvarlig institutionsdrift, så midlerne først og fremmest anvendes til kerneopgaven, nemlig undervisning.

Kvalitetstilsynet har til formål at identificere skoler med vedvarende kvalitetsmæssige udfordringer og at give kommunalbestyrelsen det bedst mulige grundlag for at arbejde med og forbedre den enkelte folkeskoles resultater.

STUK's kvalitetstilsyn	
Reaktion	Beskrivelse
1. Årlig landsdækkende screening af skolernes resultater	STUK følger kvaliteten af undervisningen i folkeskolen via årlige landsdækkende screeninger af skolernes resultater.
2. Udvælgelse af skoler til tilsyn	Udvælgelsen af skoler til tilsyn tager udgangspunkt i de skoler, der over en flerårig periode har dårlige resultater.
3. Dialog med ansvarlig kommune	STUK gennemfører en nærmere undersøgelse af skoler med tegn på vedvarende kvalitetsmæssige udfordringer. STUK kan på den baggrund indlede en dialog med den ansvarlige kommunalbestyrelse om de udfordringer, som screeningen har vist.
4. Pålæg om handlingsplan og/eller modtage rådgivning fra læringskonsulenter	En kommune med vedvarende dårlig kvalitet på en eller flere af kommunens skoler gives herefter i praksis 12 måneder til at arbejde med at forbedre skolens/skolernes resultater. Hvis kommunen herefter ikke har taget de nødvendige initiativer til at forbedre kvaliteten af undervisningen på skolen/skolerne, kan ministeren pålægge kommunalbestyrelsen at udarbejde en handlingsplan, der skal godkendes af ministeren.
5. Nedlæggelse af en folkeskole	Ministeren kan træffe beslutning om at nedlægge en folkeskole, som ikke inden for en 3-årig periode har indfriet de fastsatte mål i den af ministeren godkendte handlingsplan. Ministeren kan også træffe beslutning om at nedlægge en folkeskole, hvis kommunalbestyrelsen ikke er indstillet på at medvirke til at udarbejde en handlingsplan, som kan godkendes af ministeriet.

Ad 3. Ankestyrelsens tilsyn

Ankestyrelsen fører tilsyn med kommunernes overholdelse af lovgivningen. Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, fx hvis der modtages en klage.

Ankestyrelsens reaktionsmuligheder	
Reaktion	Beskrivelse
1. Vejledende udtalelse	Ankestyrelsen kan afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det er sjældent, at tilsynet anvender de øvrige mulige sanktioner, da kommunerne i langt de fleste tilfælde følger tilsynets udtalelse.
2. Sætte en ulovlig kommunal beslutning ud af kraft	Tilsynet kan sætte kommunens beslutning ud af kraft, hvis den strider mod loven. I særlige tilfælde kan tilsynet sætte beslutningen ud af kraft, mens sagen bliver behandlet.
3. Tvangsbøder	Medlemmerne af kommunalbestyrelsen kan pålægges tvangsbøder, hvis de ikke gør, som de efter loven har pligt til. Det er de medlemmer, som er ansvarlige for undladelsen, der kan få tvangsbøden. Tvangsbøderne kan gives, indtil de sørger for, at kommunen overholder lovgivningen. Tvangsbøder har således til formål at fremtvinge opfyldelsen af en handlepligt og kan ikke anvendes som en straf for en eventuel konstateret overtrædelse af lovgivningen.
4. Erstatning	Tilsynet kan lægge sag an om erstatning mod de medlemmer af kommunalbestyrelsen, der har ansvar for et tab.
5. Anerkendelsessøgsmål	Tilsynet kan anlægge søgsmål om anerkendelse mod en kommunalbestyrelse, der har besluttet noget ulovligt. Det kan også ske, hvis bestyrelsen ikke har handlet, som det havde pligt til.