

Slots- og Kulturstyrelsen
Strategi for tilsyn med folkehøjskolerne

Indhold:

1. Indledning		side 2
2. Rammer for tilsynet		side 2
3. Formål for tilsynet		side 3
4. Tilsynets elementer		side 4
5. Tilsynsintensitet		side 6
6. Sanktioner		side 7
7. Lovgrundlag m.v.		side 8
8. Uddybende beskrivelser	(Anvendes internt i SLKS)	side 8

1. Indledning

Denne strategi beskriver Slots- og Kulturstyrelsens strategiske og operationelle grundlag for tilsyns med de godkendte Folkehøjskoler. Den udtrykker styrelsens overvejelser om indholdet i tilsynet, tilsynsformen og konsekvenser ved tilsynet.

Strategiens væsentligste mål er:

- at der skabes en passende sikkerhed for, at folkehøjskolerne overholder gældende lovgivning og anvender det statslige tilskud effektivt til formålet.
- at Slots- og Kulturstyrelsen opfylder de lovgivningsmæssige krav til tilsyn med folkehøjskolerne.
- at Slots- og Kulturstyrelsens tilsyn er tilrettelagt, så det sikrer en fornøden kontrol af de enkelte skoler og højskoleformen som helhed.
- at tilsynet sker i respekt for skolernes egenart og status som selvejende institution.
- at tilsynets sanktioner i videst muligt omfang er tydeliggjort.
- at der sikres en vis sammenhæng med tilsynsformen i de øvrige frie kostskoler (fag-, efter- og friskoler) under Undervisningsministeriet.

Tilsynet dækker de til enhver tid godkendte folkehøjskoler, hvortil der årligt udbetales statstilskud.

1. Rammer for tilsynet

En folkehøjskole er en selvejende institution, hvor den enkelte skoles bestyrelse er ansvarlig for den overordnede ledelse af institutionens drift og virksomhed. Skolen har ansat en forstander, der forestår den daglige ledelse. Tilsynet skal spille en central opgave i forhold til at sikre, at skolernes adfærd lever op til lovgrundlaget både ved oprettelse og ved drift.

Formål og betingelser for at drive en folkehøjskole fremgår af lov om folkehøjskoler (lov nr. 280 af 25/03/2019). Loven fastslår følgende vedrørende tilsynet med folkehøjskolerne:

§ 34: Kulturministeren fører tilsyn med skoler, der modtager statstilskud efter denne lov. Finder kulturministeren, at en skoles aktiviteter ikke er i overensstemmelse med denne lov eller de regler eller aftaler, der er fastsat eller indgået i henhold til loven, kan ministeren udstede påbud til skolen om at ændre de pågældende aktiviteter.

§ 36: Kulturministeren kan for skoler, der ikke følger bestemmelserne i denne lov, de regler eller aftaler, der er fastsat eller indgået i henhold til loven, eller kulturministerens påbud, tilbageholde tilskud, lade tilskud bortfalde helt eller delvist eller kræve tilskud tilbagebetalt helt eller delvist.

Lovgrundlaget for folkehøjskolerne er en rammelov, der regulerer det faglige, indholdsmæssige, økonomiske og institutionelle grundlag for skolerne. Der er i Danmark en tradition for, at højskolerne betragtes som private selvejende institutioner og reguleres af denne rammelov med vide muligheder for den enkelte skole. Staten skal via tilsynet sikre, at de lovgivningsmæssige rammer for højskoletilbud overholdes, og at der hindres misbrug af statslige midler. Dette er igennem mange år udført i en tæt dialog med skolerne og deres sammenslutning – Foreningen af Folkehøjskoler I Danmark (FFD).

Ovennævnte tilsyn og mulighed for sanktioner ved ændringer i tilskuddet til den enkelte skole er delegeret til styrelsen.

Styrelsen fører et økonomisk og fagligt tilsyn som tager sit udgangspunkt i følgende områder:

Økonomisk/administrativt:

- Skolens uafhængighed og virke som selvejende institution med en demokratisk opbygning.
- Skolens anvendelse af sine midler
- Bestyrelsens arbejde, herunder skolens vedtægt og værdigrundlag
- Skolens hjemmeside
- Skolens årsplan og indholdsplaner
- Elevbetalingen
- Forstanderens og lærernes ansættelsesforhold

Fagligt/indholdsmæssigt:

- Kursernes hovedsigte
- Undervisningen (almen undervisning, undervisningens omfang og placering)
- Samværet med eleverne (det pædagogiske samvær kontrolleres via indholdsplaner m.v.)
- Kursernes åbenhed
- Specialundervisning og undervisning af svært handicappede elever
- Elevernes deltagelse i kurserne
- Skolens uddannelses- og erhvervsvejledning

Er der tale om kombinerede institutioner, som f.eks. kombination af en højskole og en efterskole, sker tilsynet separat for de to skoleområder af henholdsvis Slots- og Kulturstyrelsen og Styrelsen for undervisning og kvalitet (STUK), Undervisningsministeriet.

Loven normerer ikke, hvordan der skal føres tilsyn med skolernes virksomhed og anvendelse af statslige tilskud. Omvendt skal tilsynet leve op til kravene til god tilskudsforvaltning i staten, og tilrettelægges derfor ud fra vurderinger af væsentlighed og risiko.

3. Formål

Slots- og Kulturstyrelsen fører et tilsyn, der bygger på en forventning om, at skolerne kender og overholder gældende lovgivning. Tilsynet skal afdække overtrædelser og forebygge evt. overtrædelser af lovgivningen på højskoleområdet.

Tilsynet med folkehøjskolerne har i udgangspunktet to hovedaspekter:

- 1) Det økonomisk/administrative tilsyn har til formål at sikre, at lovens regler overholdes, at statens tilskud anvendes til formålet og at staten undgår unødige tab ved eksempelvis konkurs af en skole.

Skolens revisor har ansvar for, at regnskabet overholder gældende bekendtgørelser og skal bl.a. sikre, at regnskab og nøgletal indberettes en gang årligt til styrelsen. Desuden er skolens revisor pålagt særlige opgaver, der bl.a. indeholder en forvaltningsrevision og indberetningspligt til styrelsen, hvis skolen kommer i alvorlige økonomiske vanskeligheder. Styrelsen har ikke noget lovmæssigt ansvar ift. de enkelte skolers regnskaber.

Med henblik på vidensindsamling og overblik, screener styrelsen alle regnskaber hvert år, hvor økonomiske nøgletal, revisorpåtegninger, likviditet m.v. gennemgås. Dette giver styrelsen en viden om økonomien på den enkelte skole og i skoleformen som helhed.

Styrelsen opretter et register, der indeholder den enkelte skoles økonomiske nøgletal, overskud, egenkapital m.v. ligesom andre praktiske oplysninger. En gang årligt, indberettes til dette register. Styrelsen benytter registret til at følge udviklingen på den enkelte skole og holde sig informeret om væsentlige ændringer for den enkelte skole og skoleformen som helhed.

- 2) Det faglige tilsyn har til formål at sikre, at skolernes kursusindhold, undervisning, samvær m.v. følger loven, er gennemtænkt og følger de særlige traditioner for undervisning og samvær hos folkehøjskolerne.

Målet med det faglige tilsyn er bl.a. at sikre at skolerne opfylder kravet til undervisning af bred almen karakter, der skal udgøre mindst 50% af den samlede undervisning. Her tages der udgangspunkt i skolens indholdsplaner, der skal beskrive indhold og undervisningsform i de enkelte fag. Dette tilsyn skal sikre, at praksis på skolerne harmonerer med gældende lovgrundlag.

Det økonomiske og faglige tilsyn udøves i et vist omfang som et integreret tilsyn. På den måde sikrer styrelsen et helhedsblik på den enkelte skole.

Tilsynet fungerer som en kontrolfunktion for overtrædelse af gældende lovgivning, og skal samtidigt fungere som en præventiv indsats, hvorved skolerne klædes på til selv at sikre, de efterlever lovgrundlaget. Dette sker bl.a. ved udarbejdelse af vejledende skrivelser og samarbejde med skoleformens forening.

Derfor skal tilsynet bygge på, at styrelsen har et godt kendskab til skolernes dagligdag og vilkår, og at skolerne oplever tilsynsfunktionen som et naturligt led i at være underlagt den aktuelle lovgivning.

4. Tilsynets elementer

Formen på tilsynet skal tilrettelægges i respekt for skolernes meget store forskellighed i fagtilbud, antal elever, økonomi, bygninger m.v. Tilsynet består derfor af 4 elementer, der kan indsættes og tilpasses fleksibelt og dynamisk efter behovene og som nødvendiggør et grundlæggende kendskab til skoleformen. Elementerne i tilsynet består af følgende:

1. Grundlæggende tilsyn
2. Anmeldt tilsyn
3. Uanmeldt tilsyn
4. Skærpet økonomisk tilsyn

1. Grundlæggende tilsyn

Dette tilsyn er grundlaget for styrelsens samlede tilsyn med højskolerne. Det grundlæggende tilsyn omfatter alle godkendte højskoler og består af 3 dele: Informationsindsamling, besøg og udmelding af tilsynstemaer. Det grundlæggende tilsyn sikrer, at styrelsen holder sig orienteret om, hvad der sker på de enkelte skoler og i skoleformen som helhed. De indsamlede informationer og den løbende dialog mellem styrelsen og de enkelte skoler gør det muligt at målrette den samlede tilsynsindsats til de aktuelle behov.

Informationsindsamling

- Skriftlig dialog med højskolerne om enten aktuelle emner eller ad hoc informationsindsamling. Årlig gennemgang af alle skolers elevtal, regnskaber og analyser af skolernes økonomi.
- At styrelsen følger med i nyhedsmedier, sociale medier og andre områder der giver et billede af højskolerne i Danmark.
- Ajourføre register over skolernes nøgletal og basisoplysninger.
- Kontrollere skolernes hjemmesideindhold, for de lovpligtige oplysninger.

Dialogbesøg

Besøg afholdes på de enkelte skoler som et møde med skolens forstander og har til formål:

- At styrelsen får viden om og indblik i den enkelte skoles aktuelle aktiviteter, forhold og udfordringer.
- At styrelsen får skabt en gensidig og åben dialog mellem højskoler og styrelsen.
- At styrelsen får kendskab til højskolen samt lejlighed til at oplyse om og forklare gældende regler om højskoledrift, hvorved besøget virker som en præventiv foranstaltning i forhold til at undgå en misforstået tolkning af lovgivningen.

Den viden, styrelsen får gennem det grundlæggende tilsyn, hvad enten det er informationsindsamling eller besøg, danner grundlag for at vurdere, om der er behov for at iværksætte yderligere tilsyn med enkelte eller grupper af højskoler. I så fald iværksættes anmeldt eller uanmeldt tilsyn på en enkelt eller flere skoler. Ligeledes vil disse besøg danne grundlag for løbende justeringer i vejledninger og bekendtgørelser.

Udmelding af tilsynstema

Hvert andet år udmeldes et eller flere områder, styrelsen ønsker, skolerne skal være ekstra opmærksomme på. Eksempelvis overholdelse af kursusregler, habilitet, økonomiske dispositioner m.v. Udmelding om næste periodes tilsynstema sker i december måned. Det aktuelle tilsynstema kan indgå i såvel dialogbesøg som i anmeldte og uanmeldte tilsyn. Efter tilsynstemaet er afsluttet, udarbejder styrelsen en rapport over resultatet og denne offentliggøres over for skolerne og offentliggøres på styrelsens hjemmeside.

2. Anmeldt tilsyn

Når styrelsen ønsker at undersøge en skole nærmere, enten fordi der har været en konkret sag/episode i forhold til lovgivningen, eller fordi der ønskes et indblik i et konkret område af skolens virke, varsler styrelsen et anmeldt tilsyn. Skolen får på forhånd besked om, at tilsynet foregår, hvilken baggrund der er for det anmeldte tilsyn, og hvilket materiale m.v. skolen skal præsentere som led i tilsynet.

Metoden vil primært være at aflægge skolen et besøg med efterfølgende behandling af indhentet materiale eller ved at indkalde materiale fra skolen uden et besøg. Skolerne vil herefter modtage tilbagemelding på besøget.

3. Uanmeldt tilsyn

Vurderer styrelsen, at en skole har overtrådt reglerne i væsentligt omfang, eller der ønskes en undersøgelse af et konkret spørgsmål, og det i den konkrete sag vurderes at være relevant ikke at varsle et tilsyn, gennemføres et uanmeldt tilsyn.

Metoden vil være at aflægge et uanmeldt tilsyn hvor repræsentanter fra styrelsen møder op på skolen og gennemgår aktuelt materiale, undervisning, elevtal m.v. sammen med skolens forstander og evt. bestyrelsesformand. Herefter vil styrelsen bearbejde de modtagne oplysninger og fremkomme med en afgørelse på, om der er tale om overtrædelse af lovgivningen inden for højskoleområdet.

4. Skærpet økonomisk tilsyn

Hvis styrelsen vurderer, at en skole er i økonomiske vanskeligheder på en måde, hvor der kan være usikkerhed og risiko om skolens fortsatte drift og fremtid, iværksætter styrelsen et skærpet økonomisk tilsyn. På samme måde iværksætter styrelsen et skærpet økonomisk tilsyn, hvis en skole anmoder om afdragsordning på tilbagebetaling af for meget udbetalt a conto statstilskud.

Et skærpet økonomisk tilsyn udføres bl.a. ved, at styrelsen forlanger økonomiske rapporter tilsendt måneds- eller kvartalsvis. Det vil også være en mulighed at inddrage skolens revisor i forhold til konkrete spørgsmål. Styrelsen ønsker at danne sig et økonomisk helhedsbillede af skolen og reducere risikoen for, at der udbetales statstilskud, hvis skolen ikke er økonomisk bæredygtig.

5. Tilsynsintensitet

De godkendte folkehøjskoler er meget forskellige hvad angår størrelse og økonomiske vilkår, herunder elevgrundlag, kapacitet, bygningsstand m.v. Men alle har som udgangspunkt de samme lovgivningsmæssige krav.

Intensiteten i tilsynet og dermed hvordan tilsynet skal udføres i praksis skal som nævnt tilrettelægges på grundlag af vurderinger af væsentlighed og risiko. Der er samlet set tale om betydelige statslige tilskud til højskoleområdet. Det afspejler, at højskolernes væsentlighed for kultur og samfund vurderes højt fra politisk hold.

En række generelle forhold taler for, at væsentlighed og risiko for staten i forhold til den enkelte højskole, må vurderes som beskeden:

- Væsentlighed for staten af den enkelte højskole skal ses i lyset af, at der samlet er tale om et stort udbud af højskoleydelse.
- Væsentlighed for brugerne (eleverne) af højskolernes ydelser er afhængig af bl.a. kursernes længde, men der må desuden tages i betragtning, at der ikke er tale om formelle kompetencegivende uddannelser.
- Risiko for at større tilskudsbeløb går tabt og ikke bliver omsat fremadrettet til højskoleaktivitet er beskeden, da tilskud udbetales månedsvist forud.
- Skolerne er med få undtagelser (f.eks. fredede bygninger) ikke ansvarlige for materielle kulturværdier, som ville kunne gå tabt.

Risikoen for at den enkelte skole lider økonomiske tab skal ses i sammenhæng med, at skolerne opererer på et marked med betydelig konkurrence, og i meget høj grad er afhængige af indtægter fra elevbetaling, som yderligere har direkte sammenhæng med skolens statstilskud, der primært er taxameterstyret. De samlede indtægter kan derfor være meget usikre, og variere kraftigt inden for kort tid, også afhængigt af konjunkturerne og samfundsmæssige udviklingstendenser. Skolernes økonomiske robusthed til at overleve en kortere eller længere periode med svigtende indtægter er meget forskellige, især grundet deres varierende egenkapital.

Disse forhold samt at tilsynet omfatter både økonomi og fagligt indhold, gør det vanskeligt at opdele skolerne i risikogrupper, da der vil være forskellige risici for små og store skoler inden for vidt forskellige områder. Dertil kommer, at den enkelte skoles aktuelle ledelsesmæssige og administrative kompetencer har betydning for det offentlige risiko. Vurdering af især risiko er således individuel, og tilsynet må derfor omfatte elementer, som kan indsættes og tilpasses fleksibelt og dynamisk efter behovene.

For at udføre tilsynsstrategien, anslås det, at antallet af tilsyn årligt vil udgøre følgende:

TILSYNSELEMENT	OPGAVE/METODE	ANTAL ÅRLIGT
Grundlæggende tilsyn	Informationsindsamling	Løbende for alle skoler
	Besøg på folkehøjskoler	10-15
	Udmelding af tilsynstemaer	Hvert 2. år.
Anmeldt tilsyn	Sagsbehandling af relevant materiale i SLKS og eller:	0-5
	Besøg på folkehøjskoler	0-5
Uanmeldt tilsyn	Besøg på folkehøjskole med efterfølgende sagsbehandling af relevant materiale i SLKS	0-3
Skærpet økonomisk tilsyn	Check af skolens økonomi Sagsbehandling af relevant materiale.	0-3

Ovennævnte er kun et overslag, da antallet af tilsyn og tilsynsart kan ændre sig, afhængigt af behovene. Det er målet, at alle skoler har modtaget et besøg inden for en 4 årig periode.

6. Sanktioner

Ud fra de nævnte tilsynselementer, kan der opstå en situation, hvor det vil være nødvendigt at pålægge en højskole en sanktion. Principperne for sanktionerne bygger på lovgrundlaget og tidligere afgørelser inden for området. Sanktionerne tager udgangspunkt i følgende graduering i forhold til alvoren af overtrædelserne:

TILSYNSELEMENT	PROCES
1. Påtale/pålæg	Styrelsen træffer afgørelse.
2. Bortfald af tilskud til enkelte elever	Styrelsen træffer afgørelse.
3. Enkelte kursusuger mister tilskud	Styrelsen træffer afgørelse efter partshøring m.v.
4. Et kursus mister sit tilskud	Styrelsen træffer afgørelse efter partshøring m.v.
5. Skolen mister et helt års tilskud	Styrelsen træffer afgørelse efter partshøring m.v.
6. Bortfald af godkendelse til tilskud	Styrelsen træffer afgørelse efter partshøring og indstilling til minister.

Klage over afgørelser:

Slots- og Kulturstyrelsens afgørelser i henhold til lov om folkehøjskoler kan påklages til kulturministeren, jf. § 35 a, stk. 2 i bekendtgørelse af lov om folkehøjskoler nr. 280 af 25/3/2019.

7. Lovgrundlag m.v.

Aktuelle love, bekendtgørelser og vejledninger, der er knyttet til udøvelse af tilsynet med folkehøjskolerne:

Lov:

Lov nr 1605 af 26/12/2013

Gældende lov om folkehøjskoler

Bekendtgørelser:

BEK nr 1066 af 13/10/2019

Gældende bekendtgørelse om tilskud m.v. til folkehøjskoler

BEK nr 1508 af 11/12/2018

Gældende bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved folkehøjskoler

BEK nr 1507 af 11/12/2018

Gældende bekendtgørelse om regnskab for folkehøjskoler

BEK nr 140 af 10/02/2016

Gældende bekendtgørelse om ansættelsesvilkår for forstandere, viceforstandere og lærere ved folkehøjskoler

BEK nr. 1067 af 13/10/2019

Bekendtgørelse om henlæggelse af opgaver og beføjelser til Slots- og Kulturstyrelsen på højskoleområdet

Vejledninger – (forefindes på Slots- og kulturstyrelsens hjemmeside)

Vejledning om åbne kurser på folkehøjskoler

Vejledning om undervisning på folkehøjskoler

Vejledning om folkehøjskolars indholdsplaner

Vejledning i udformning af værdigrundlag

Vejledning om tilskud til specialundervisning af svært handicappede

Vejledning om godkendelse af nye folkehøjskoler.

8. Uddybende beskrivelser

Der er udarbejdet uddybende beskrivelser i særskilte notater, der benyttes af SLKS i deres interne arbejde med tilsynet - af følgende områder:

- Rammer for besøg
- Rammer for anmeldt tilsynsbesøg
- Rammer for uanmeldt tilsynsbesøg