

Oktober 2024

# Undersøgelse af den indledende implementering af ny lovgivning for specialundervisningstilbud

## 1. Ny lovgivning på specialundervisningsområdet

Den 1. januar 2024 trådte ny lovgivning for behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem (herefter specialundervisningstilbud) i kraft. Lovgivningen blev vedtaget på baggrund af den politiske aftale fra 2022, hvormed man ønskede at styrke kvaliteten i undervisningen for børn og unge i udsatte positioner og sikre, at de får den undervisning, de har ret til, blandt andet gennem et styrket myndighedsansvar.

På baggrund af den nye lovgivning har specialundervisningstilbud og kommuner inden den 1. juli 2024 skullet indgå kvalitetsaftaler, der rammesætter samarbejdet mellem specialundervisningstilbuddet, beliggenhedskommunen og øvrige samarbejdspartnere. Kvalitetsaftalerne, der er forskellige for de to typer skoletilbud, indeholder konkrete kvalitetsparametre, der skal godkendes af beliggenhedskommunen, og kvalitetsaftalerne danner ligeledes grundlag for det efterfølgende tilsyn, der fx omhandler undervisningens organisering, kompetencer og fysiske rammer.

Skolealliancen for specialundervisningstilbud har gennem en spørgeskemaundersøgelse blandt behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem undersøgt erfaringerne med den indledende implementering af den nye lovgivning.

Undersøgelsen viser overordnet set, at der er positive erfaringer med samarbejdet mellem kommuner og skoletilbud, men undersøgelsen peger også på en række opmærksomhedspunkter, der er væsentlige at have for øje i det fremadrettede samarbejde og implementeringsarbejde.

### Undersøgelsens metode

Nærværende undersøgelse er baseret på et spørgeskema sendt ud i perioden fra den 19. august - 13. september 2024 til behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem, der er medlemmer af Skolealliancens organisationer. Spørgeskemaet afdækker således alene specialundervisningstilbuddenes erfaringer fra et leverandørperspektiv.

I spørgeskemaet er der, ud over samarbejdet om indgåelse af kvalitetsaftaler, spurgt ind til øvrige forhold som tilsyn, samarbejdsaftaler med det lokale skolevæsen og elevråd afledt af de konkrete lovændringer og de lovforberedende drøftelser herom.

Datasættet består af 40 spørgeskemabesvarelser fra både selvejende, private, kommunale og regionale specialundervisningstilbud, hvoraf 21 har angivet at være et behandlings- og specialundervisningstilbud og 19 at være et specialundervisningstilbud på et børne- og ungehjem.

Ifølge Børne- og Undervisningsministeriets register er der i alt 169 behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem i Danmark.<sup>1</sup>

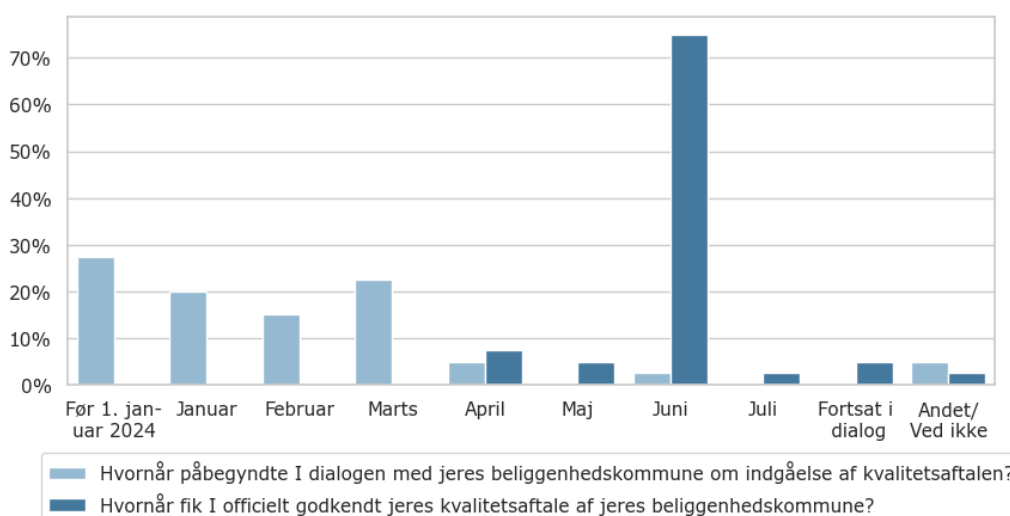
Selv om besvarelsene udgør knap en fjerdedel af landets specialundervisningstilbud, så vurderes undersøgelsen ikke at være repræsentativ for hele tilbuds billedet. Det skyldes i vid udstrækning, at distributionsmetoden har medført en større andel af ikke-offentlige specialundervisningstilbud blandt respondenterne, end hvad er tilfældet på landsplan (selektionsbias). Samtidig er der risiko for, at resultaterne overrepræsenterer specialundervisningstilbud med stort engagement eller stærke holdninger til implementeringen af den nye lovgivning (selvselektionsbias). Undersøgelsen bør læses med disse potentielle bias for øje.

På baggrund af spørgeskemaresultaterne viser undersøgelsen, hvilke tendenser der har vist sig i den indledende fase af implementeringen af den nye lovgivning, herunder indgåelsen af kvalitetsaftalerne.

## 2. Indgåelse af kvalitetsaftaler

Den nye lovgivning trådte i kraft pr. 1. januar 2024. Af loven fremgår, at kommuner og specialundervisningstilbud som grundlag for tilbuddenes godkendelse inden den 1. juli 2024 skulle indgå kvalitetsaftaler. Undervejs skulle specialundervisningstilbuddene senest den 1. april ansøge beliggenhedskommunen om indgåelse af en kvalitetsaftale. Der har således været kort tid til implementering af den nye lovgivning for både specialundervisningstilbud og kommuner, og dette har samtidig vist sig ved, at Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK), der har vejledt parterne, først sent i forløbet har været klar med skabeloner til kvalitetsaftaler og endelige svar på konkret fortolkning af elementer i lovgivningen i form af 'Spørgsmål og svar' på STUK's hjemmeside.

Figur 1: Dialog og godkendelse



Det fremgår af besvarelsene, at der for de fleste tilbud har været en tidlig dialog med beliggenhedskommunen jf. figur 1. Dog viser det sig, at en mindre andel (10%) først har påbegyndt

<sup>1</sup> Data indhentet fra institutionsregisteret d. 28. august 2024.

dialogen i april eller derefter. Samtidig har de fleste officielt fået godkendt deres kvalitetsaftale i juni, men enkelte (10%) angiver, at deres kvalitetsaftale først officielt blev godkendt efter den 1. juli, som i henhold til lovgivningen var skæringsdatoen for indgåelsen.

## 2.1. Tvivl om skoletype

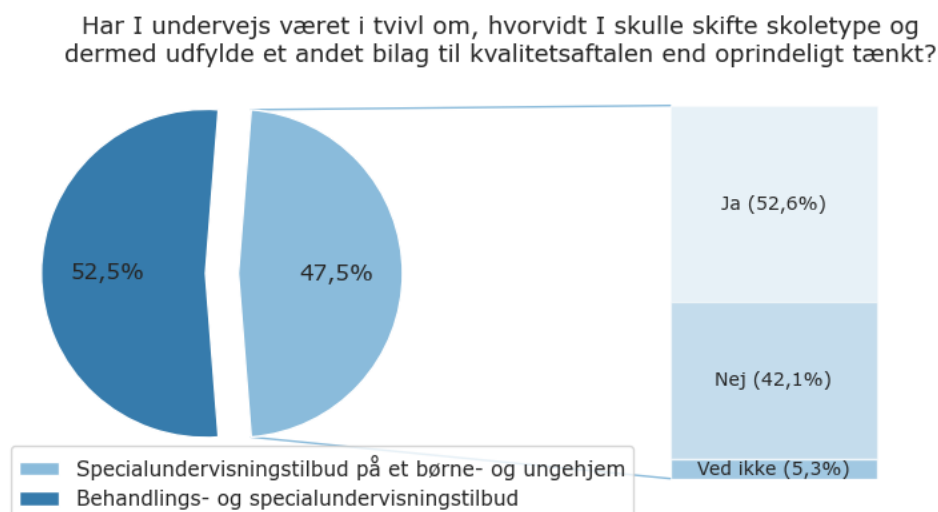
Af besvarelsene har 70% svaret, at de undervejs i processen ikke har været i tvivl om, hvorvidt de skulle skifte skoletype. Dog har 27,5% svaret, at de undervejs har været i tvivl, om de skulle skifte skoletype og dermed udfylde et andet bilag for kvalitetsaftalen end oprindeligt tænkt.

For tilbud, der blot har et specialundervisningstilbud, og ikke et børne- og ungehjem, er det kun muligt at indgå aftale, som behandlings- og specialundervisningstilbud. Dog vil det for tilbud med både en skole og et børne- og ungehjem være muligt at indgå aftale som enten specialundervisningstilbud på et børne- og ungehjem eller på et behandlings- og specialundervisningstilbud. Dette vurderes ud fra fx skolens organisering og målgruppe.

I slutningen af marts, få dage før specialundervisningstilbuddene senest skulle ansøge om indgåelse af kvalitetsaftaler, kom styrelsen med nye retningslinjer for sammenhængen mellem geografi og skoletype. Med de forskellige skoletyper følger forskellige lovgrundlag og omfang af kvalitetsaftalerne. For en række specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem betød det, at de med kort varsel sammen med beliggenhedskommunen skulle vurdere, om de på baggrund af de nye udmeldinger skulle ændre organisationsform og dermed også udfylde en anden kvalitetsaftale.

Figur 2 viser, at det er lige over halvdelen af specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem, der har svaret, at de har været i tvivl om, hvorvidt de skulle skifte skoletype. Uddybende svarer tilbuddene, at tvivlen handlede om uklare definitioner, uenighed med beliggenhedskommunen, og forskellige udmeldinger fra STUK om fx regler for geografisk afstand mellem matrikler. Det er dog kun af 7,9% af respondenterne, der angiver, at de har skiftet skoletype.

**Figur 2: Dialog og godkendelse**



### 3. Samarbejdet mellem specialundervisningstilbud og beliggenhedskommune

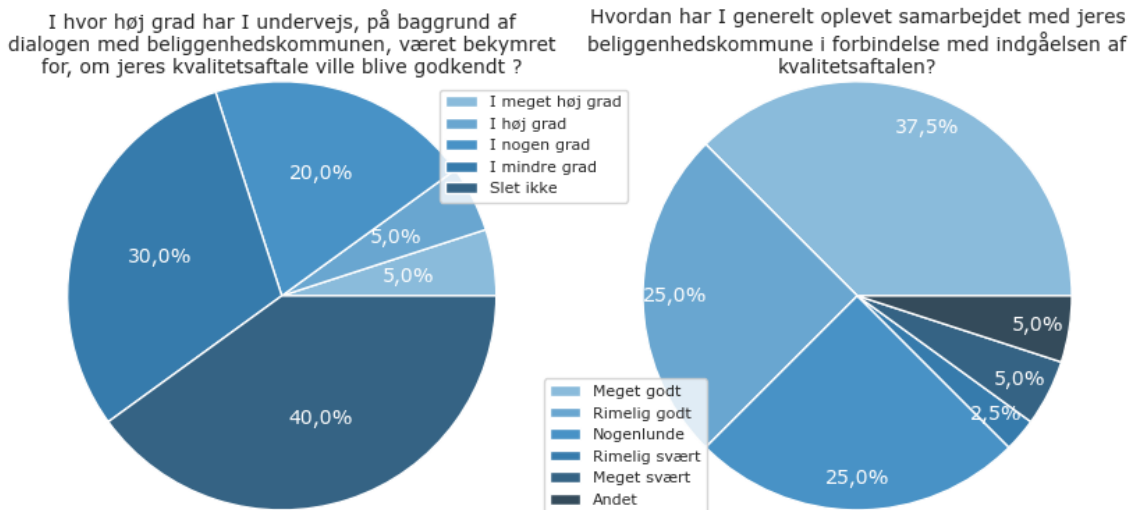
"Vi har haft et fælles mål om at sikre en god aftale for alle." (Spørgeskemabesvarelse)

Generelt viser undersøgelsen, at der har været et overvejende positivt samarbejde mellem specialundervisningstilbud og beliggenhedskommune om indgåelse af kvalitetsaftaler. Figur 3 viser, at 62,5% har svaret, at de oplever, at samarbejdet var "meget" eller "rimeligt" godt. Samtidig har 80% svaret, at samarbejdet har været "over forventning" eller som "forventeligt". De fremhæver, at det har påvirket samarbejdet positivt med tidlig dialog og imødekommenhed fra kommunens side om indholdet i kvalitetsaftalen.

Figur 3 viser, at 70% har svaret, at de i "mindre grad" eller "slet ikke" har været bekymret for, om kvalitetsaftalen blev godkendt. Uddybende viser besvarelserne, at årsagerne hertil blandt andet handler om, at der forinden har været et tæt samarbejde med beliggenhedskommunen, et godt kendskab parterne imellem, tidlig dialog i samarbejdet eller at tilbuddene har været på forkant ind i dialogen.

Dog har 10% besvaret, at de undervejs i "meget høj" og "høj" grad har været bekymret for, om kvalitetsaftalen ville blive godkendt. 20% svarer, at de i "nogen grad" har været bekymret. Hertil angiver tilbuddene primært, at beliggenhedskommunens manglende viden om den nye lovgivning samt den korte deadline har været årsag til bekymringen.

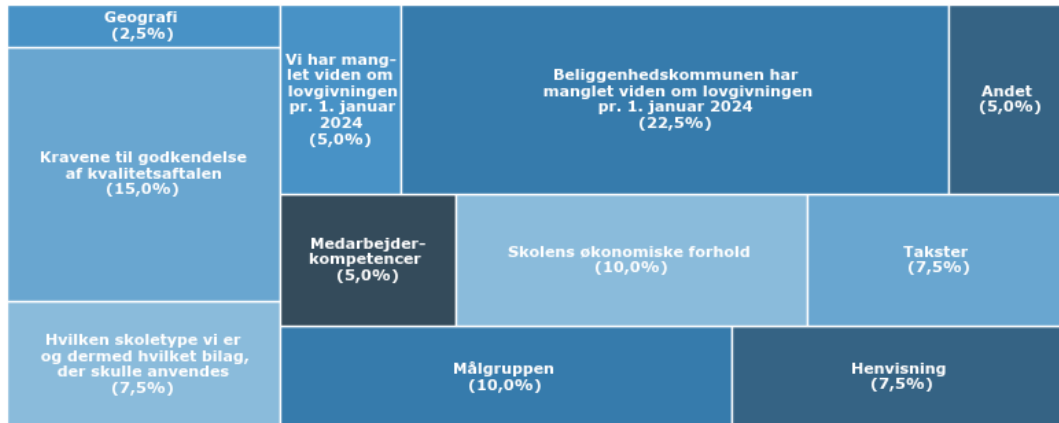
**Figur 3: Oplevet bekymring**



Ligeledes har knap halvdelen (47%) ikke oplevet uoverensstemmelser mellem tilbuddet og beliggenhedskommunen. Årsagerne til uoverensstemmelser for de resterende 53% er angivet i figur 4, som viser, at uoverensstemmelser især har handlet om beliggenhedskommunens manglende viden om den nye lovgivning (22,5%), men også andre forhold som formelle krav, økonomiske forhold, målgruppe og skoletype har givet anledning til uoverensstemmelser.

Figur 4: Årsager til uoverensstemmelser

Hvis I har oplevet uoverensstemmelser mellem jer og beliggenhedskommunen i samarbejdet omkring indgåelse af kvalitetsaftalen, hvad har de i så fald omhandlet?



Tabel 1 viser en svag tendens, at tilbud, der har oplevet et godt samarbejde med beliggenhedskommunen, samtidig har været mindre bekymrede for, hvorvidt de blev godkendt eller ej. De tilbud, der i højere grad har været bekymrede, har til gengæld en mere varieret oplevelse af samarbejdet.

Tabel 1: Sammenhæng mellem samarbejde og bekymring

Bekymret for godkendelse	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke
Oplevet samarbejde					
Meget godt	2,5%	0,0%	2,5%	12,5%	20,0%
Rimelig godt	0,0%	2,5%	10,0%	5,0%	7,5%
Nogenlunde	2,5%	0,0%	5,0%	10,0%	7,5%
Rimelig svært	0,0%	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%
Meget svært	0,0%	2,5%	0,0%	0,0%	2,5%
Andet	0,0%	0,0%	0,0%	2,5%	2,5%

Note: "Bekymret for godkendelse" refererer til spørgsmålet "I hvor høj grad har I undervejs, på baggrund af dialogen med beliggenhedskommunen, været bekymret for, om jeres kvalitetsaftale ville blive godkendt?", og "Oplevet samarbejde" refererer til spørgsmålet "Hvordan har I generelt oplevet samarbejdet med jeres beliggenhedskommune i forbindelse med indgåelsen af kvalitetsaftalen?"

#### 4. Ændringer af betydning for specialundervisningstilbud og kommune

Af besvarelsene fremgår, at kommunerne i vurderingen af kvalitetsaftalen særligt har lagt vægt på undervisningens organisering, tilrettelæggelse og indhold (52,5%). Hertil har 20% svaret, at dette punkt i kvalitetsaftalen har medført forandringer på deres tilbud.

Samtidig har 27,5% svaret, at de ikke mener, at kvalitetsaftalerne har medført forandringer på deres specialundervisningstilbud. Det kan blandt andet indikere, at der er specialundervisningstilbud, der før ikrafttrædelsen af den nye lovgivning allerede har arbejdet aktivt med elementerne i kvalitetsaftalen.

#### 4.1. Samarbejde med det lokale skolevæsen

25% af specialundervisningstilbuddene har angivet, at de "i meget høj grad" samarbejdede med det lokale skolevæsen inden den 1. januar 2024. Hertil har 32,5% svaret "i høj grad" og 30% "i nogen grad". Besvarelsene viser således en tendens til, at der generelt, før loven trådte i kraft, har været et tæt samarbejde mellem tilbuddene og det lokale skolevæsen.

Undersøgelsen viser dog også, at formaliseringen af samarbejdet med det lokale skolevæsen har fyldt meget for både kommuner og specialundervisningstilbud i processen om indgåelse af kvalitetsaftaler. 50% angiver, at beliggenhedskommunen har lagt vægt på samarbejdet med det lokale skolevæsen i vurderingen af kvalitetsaftalen. I forlængelse heraf angiver 42,5%, at dette punkt i kvalitetsaftalen har medført forandringer for dem. Her fremhæver tilbuddene, at ændringerne handler om beslutningsprocessen for fritagelse af fag, hvortil mandatet i den nye lovgivning er lagt hos den lokale skoleleder.

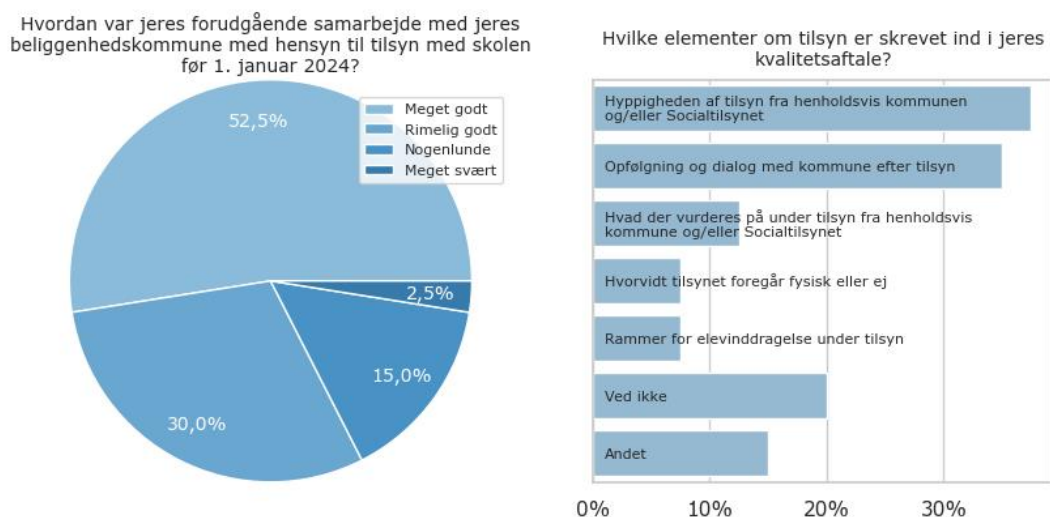
Samtidig angiver 57,5%, at de "slet ikke" mener, at det er positivt for undervisningen, at der skal indgås aftaler med en lokale skoleleder, der fx skal vurdere elevens fritagelse fra fag og prøve-deltagelse i henhold til den nye lovgivning. Som årsag til de lave forventninger nævnes primært, at den lokale skoleleder ikke har nok kendskab til eleverne, og derfor vil have svært ved at lave den vurdering, som kræves.

"Den lokale leder kender hverken til eleverne, deres vanskeligheder eller behov." (Spørgeskema-besvarelse)

#### 5. Tilsyn

Før den nye lov trådte i kraft den 1. januar 2024, har der ikke været lovgivningsmæssige rammer for tilsyn med specialundervisningstilbuddene. I figur 5 angiver 52,5%, at det forudgående samarbejde med beliggenhedskommunen omkring tilsyn var "meget godt" og tilsvarende har 30% svaret, at det var "rimelig godt".

Figur 5: Samarbejde med tilsynet



Rammer og aftaler omkring tilsynet skal fremgå af kvalitetsaftalerne, og figur 5 viser, at der er skrevet elementer som hyppighed (39,5%) samt opfølgning og dialog efter tilsynet (36,8%) ind i aftalerne. Samtidig har 21,1% svaret "ved ikke" og 15,8% har svaret "andet" til spørgsmålet om, hvad der er skrevet ind omkring rammerne for tilsyn. Uddybende har de hertil angivet, at kommunen endnu ikke er afklaret omkring varetagelsen af opgaven, og derfor vil dette blive skrevet ind i kvalitetsaftalen efterfølgende. Derudover er Socialtilsynet, der sammen med beliggenhedskommunen skal føre tilsyn på behandlings- og specialundervisningstilbud, først gået i gang med denne opgave fra den 1. juli 2024, altså efter deadline for indgåelse af kvalitetsaftalerne.

## 6. Elevråd

Skolealliancen har i undersøgelsen valgt også at spørge, om specialundervisningstilbuddene har elevråd, selvom dette ikke er et krav i den nye lovgivning. Det skyldes, at det er Skolealliancens tilgang, at inddragelsen af eleverne er et vigtigt parameter for at sikre trivsel og kvalitet i undervisningen. Besvarelserne viser, at 72,5% har eller planlægger at have elevråd, på deres specialundervisningstilbud. Blot 17,5% har svaret, at de ikke har eller planlægger at have elevråd. De begrundes dette med, at elevtallet enten er for småt, eller at det ikke vil give mening i forhold til elevgruppens udfordringer og behov.

## 7. Perspektivering til medlemsrådgivning og netværk

Ud over spørgeskemaundersøgelsen har Skolealliancen fået indblik i specialundervisningstilbuddenes erfaringer gennem tilbudsorganisationernes<sup>2</sup> medlemsrådgivning og netværksmøder i regi af LOS, Selveje Danmark og FADD.

Erfaringerne fra medlemsrådgivningen og netværksdrøftelserne viser på den ene side gnidningsfrie forløb og et konstruktivt samarbejde mellem kommuner og specialundervisningstilbud, særligt hvor samarbejdet i forvejen har været godt. Dog har rådgivningen hos tilbudsorganisationerne været præget af bekymring og beretninger om pressede forløb for nogle tilbud og kommuner. Overrepræsentationen af bekymring i rådgivningen i forhold til undersøgelsens samlede resultat antages at skyldes, at man typisk søger rådgivning i de tilfælde, hvor der opleves udfordringer. Det har blandt andet vist sig gennem rådgivning af tilbud, hvor beliggenhedskommunen i ugen op til deadline for godkendelse har haft væsentlige bemærkninger eller krav til aftalen fx omkring målgruppen.

Uoverensstemmelser, der i mindre grad er berørt i spørgeskemaundersøgelserne, men som i højere grad har været berørt i tilbudsorganisationernes medlemsrådgivning og i erfaringsudvekslinger på netværksmøderne, har for eksempel været, hvorvidt takster skal inkluderes i kvalitetsaftalen, hvornår og hvordan betaling med frigørende virkning trådte i kraft, og hvordan udbud og kvalitetsaftaler spiller sammen. Emner, der har vakt en grundlæggende bekymring hos specialundervisningstilbuddene i forhold til, om de ville blive godkendt eller få betaling og dermed fortsat kunne fungere som skoletilbud. Det er her væsentligt at bemærke, at der i forbindelse med implementeringen af kvalitetsaftalerne som grundlag for godkendelse har været tale om

---

<sup>2</sup> LOS, Selveje Danmark, FADD, LIVSVÆRK, KFUM's sociale arbejde, Jysk Børneforsorg/Fredshjem.

skoler, der allerede var i drift og dermed allerede havde elever, der, hvis kvalitetsaftalen ikke blev godkendt pr. 1. juli, ikke ville have et skoletilbud efter sommerferien.

Forskellige udmeldinger fra STUK i løbet af foråret 2024 har fyldt i medlemsrådgivningen blandt andet vedrørende geografis betydning for hvilken skoletype, man er. Ud over de mulige ændringer af tilbuddenes organisationsform og udfyldelse af nye kvalitetsaftaler, opstod bekymringer for elevernes retssikkerhed i forhold til visitation, da visitationsgrundlaget for de to skoleformer er forskelligt. Styrelsen ændrede efterfølgende i retningslinjerne, og undersøgelsen viser, at de færreste specialundervisningstilbud er endt med at skifte skoletype. Det understøtter en oplevelse af hektiske forløb, der i sidste ende er mundet ud i godkendelser.

## 8. Konkluderende sammenfatning

Nærværende undersøgelse viser en række tendenser i den indledende implementering af kvalitetsaftaler for behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem, som er relevante både i forhold til det fremtidige samarbejde mellem kommuner og tilbud, og i forhold til relevante opmærksomhedspunkter i vejledningen fra STUK.

Opsummerende viser undersøgelsen:

- Der er generelt en oplevelse af et overvejende positivt samarbejde mellem behandlings- og specialundervisningstilbud og beliggenhedskommunerne om indgåelse af kvalitetsaftaler.
- Behandlings- og specialundervisningstilbud, der har oplevet et godt samarbejde med beliggenhedskommunen, har samtidig været mindre bekymrede for, hvorvidt de blev godkendt. De tilbud, der i højere grad har været bekymrede, har til gengæld en mere varieret oplevelse af samarbejdet.
- Godt halvdelen af børne- og ungehjem med specialundervisningstilbud har været i tvivl om, hvorvidt de skulle skifte tilbudstype fra fx et specialundervisningstilbud på børne- og ungehjem til et behandlings- og specialundervisningstilbud. Tvivlen har handlet om uklare definitioner, uenighed med beliggenhedskommunen, og forskellige udmeldinger fra STUK om bl.a. regler for geografisk afstand mellem matrikler.
- Mere end halvdelen af behandlings- og specialundervisningstilbuddene mener ikke, at det er positivt for undervisningen, at der skal indgås aftaler med en lokal skoleleder, der fx skal vurdere elevens fritagelse fra fag, da den lokale skoleleder ikke har nok kendskab til eleverne, og derfor vil have svært ved at lave den vurdering, som kræves.
- De fleste specialundervisningstilbud har eller oplyser, at de planlægger at have elevråd på deres skole.

**Skolealliancen består af:**

LOS - Landsorganisationen for sociale tilbud, Selveje Danmark – Brancheforeningen for selvejende organisationer på velfærdsområdet, FADD – Foreningen af døgn- og dagtilbud for udsatte børn og unge, De Anbragtes Vilkår, Socialpædagogerne, LIVSVÆRK, Jysk Børneforsorg/Fredshjem, KFUM's Sociale Arbejde.

**Skolealliancen for specialundervisningstilbud** blev dannet i 2020 i forlængelse af det politiske ønske om at styrke undervisningen på interne skoler i dagbehandlingstilbud og på anbringelsessteder. Skolealliancen arbejder for, at alle børn og unge i udsatte positioner får et undervisningstilbud af høj kvalitet, der imødekommer deres individuelle behov og sikrer det bedste mulige afsæt for fremtiden.