

København den 7. maj 2023

Høringssvar vedrørende forslag til Lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge, og vedrørende forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om social service, lov om Socialtilsyn og lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet (Styrkelse af undervisningen for anbragte og udsatte børn og unge m.v.)

LOS – Landsorganisationen for sociale tilbud takker for muligheden for at afgive høringssvar på forslag til Lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge, samt forslag til Lov om ændring af lov om folkeskolen, lov om social service, lov om Socialtilsyn og lov om velfærdsaftaler på dagtilbudsområdet og folkeskoleområdet.

Som sekretariat for Skolealliancen for specialundervisningstilbud er LOS derudover medunderskriver på alliancens fælles høringssvar.

1. Generelle bemærkninger

LOS finder det positivt, at der laves en samlet lovgivning for behandlings- og specialundervisningstilbud samt at lovforslagene afspejler et øget fokus på kvalitet på specialundervisningstilbud og endvidere har ambitioner på børn og unges vegne. LOS håber derfor, at lovgivningen vil danne grundlag for at sikre gode børne- og ungeliv samt bedre muligheder for uddannelse og beskæftigelse gennem henvisning til kvalificerede specialundervisningstilbud, der imødekommer individuelle behov for såvel specialundervisning som pædagogisk støtte og behandling.

LOS bemærker, at lovforslagene særligt har til formål at styrke kvaliteten af undervisningen på behandlings- og specialundervisningstilbud, samt på specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder. LOS ønsker i den sammenhæng at påpege, at den socialfaglige indsats er integreret på tilbuddene for helhedsorienteret at understøtte børn og unges behov for både specialundervisning og socialpædagogisk støtte og behandling. Det er derfor som oftest ikke muligt at skille de to ting ad i dagligdagen for barnet eller den unge, og derfor er det i nedenstående en gennemgående anbefaling fra LOS, at denne sameksistens af støtte, behandling og undervisning i højere grad anerkendes og ses som udgangspunkt for såvel visitation som kvalitetsaftaler og tilsyn.

LOS bemærker, at lovforslagene bygger på en skelnen mellem behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder, hvorfor tilbuddene placerer sig under forskellige lovgivninger på trods af tilbuddenes parallelle opgave med at tilbyde specialundervisning og socialpædagogisk støtte og behandling. En sådan skelnen er bekymrende i forhold til intentionerne om at sikre et kvalitetsløft gennem ensrettede kvalitetsstandarder, tilsyn og myndighedsansvar. I stedet lægges op til forskellige lovgivninger med forskellige myndigheder involveret til at kvalitetsvurdere specialundervisningstilbuddene og sikre en hensigtsmæssig og grundig visiteringsproces.

LOS bemærker, at lovforslagenes skelnen mellem tilbuddene er rammesat på baggrund af, hvorvidt det er tilknyttet en døgninstitution eller et opholdssted, eller hvorvidt det er et selvstændigt behandlings- og specialundervisningstilbud. LOS påpeger, at det er vigtigt, at der er en helt tydelig sammenhæng mellem, hvad barnet visiteres til og på hvilket grundlag. Det er dog LOS' vurdering, at de foreliggende lovforslag skaber potentielle faldgruber på grund af en opdeling af visitationsgrundlaget i forskellige resort- og ansvarsområder, idet en skoleforvaltning og en socialforvaltning vil skulle foretage en visitation på samme tid, hvilket ikke alene kan forsinke, at en socialforvaltning kan iværksætte en foranstaltning, men hvilket særligt kan få betydning for de børn og unge, der har behov for den hjælp og de rammer, de kan møde på et behandlings- og specialundervisningstilbud.

LOS bemærker dertil, at lovforslagene kræver styrket samarbejde på tværs af forvaltninger, kommuner, tilsynsmyndigheder og specialundervisningstilbud for at kunne lykkes med dets formål. LOS vil anbefale, at der for at sikre dette stilles krav til en organisering, der gør op med den nuværende resortopdeling i kommunerne, og som kan understøtte de gældende samarbejder til gavn for børn og unge, der henvises til tilbuddene.

LOS anerkender, at lovforslag udarbejdes med afsæt i gældende lov. LOS finder det dog bemærkelsesværdigt, at man i de fremsatte forslag ikke forholder sig til, at der for nærværende behandles forslag til Barnets Lov, der efter vedtagelse ikke blot vil ændre de nuværende henvisninger til Serviceloven, men ligeledes vil kunne medføre materielle ændringer. Det er derfor LOS' anbefaling, at man aktivt forholder sig til dette, herunder i hvilke sammenhænge, dette vil kunne få en betydning.

2. Bemærkninger til konkrete forslag gældende forslag til Lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge

2.1. Kapitel 1

Det bemærkes, at lovforslaget henvender sig til børn og unge, der både har behov for foranstaltninger i form af pædagogisk støtte og behandling efter lov om social service og for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand efter folkeskoleloven. LOS finder det positivt, at målgruppen og henvisningsgrundlaget skærpes for at sikre overensstemmelse mellem børn og unges behov og tilbuddets anvendelsesområde.

LOS anbefaler, at anvendelsesområdet og henvisningsgrundlaget til specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder fremgår lige så tydeligt for at sikre en retvisende praksis i vurderingen af barnets behov for både specialundervisning og socialpædagogisk støtte og behandling.

2.2. Kapitel 2

LOS bemærker, at beliggenhedskommunen for behandlings- og specialundervisningstilbuddet alene vil have myndigheden til at godkende tilbuddet, og, jf. §12 og §13, have myndigheden til at træffe den endelige afgørelse om henvisning til et tilbud i kommunen samt yde betaling med frigørende virkning. LOS har i den forbindelse en bekymring for, at barnet tabes mellem to stole i de situationer, hvor barnet henvises til et tilbud beliggende i en anden kommune end barnets bopælskommune, og hvor de to kommuner skal samarbejde om henvisning til tilbud og frigivelse af midler på tværs af forvaltninger i begge kommuner. LOS har her en stor bekymring for, at henvisningen forsinkes i samarbejdet mellem forvaltninger og ressortområder,

ligesom der er bekymring for, at barnets behov tabes af syne, således at der ikke findes et specialundervisningstilbud, der tilgodeser barnets konkrete behov frem for at tilgodese kommunens økonomi.

LOS bemærker, at kommunerne skal indgå kvalitetsaftaler som baggrund for godkendelse og tilsyn med alle behandlings- og specialundervisningstilbud, samt specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder i kommunen, hvilket dermed også indbefatter kommunens egne tilbud. LOS finder, at indgåelse af kvalitetsaftaler kan understøtte muligheden for at sikre kvalitet på hele området uanset ejerform. Dog finder LOS det yderst u hensigtsmæssigt, at den enkelte kommune dermed også har ansvar for at godkende og føre tilsyn med egne tilbud, da dette ikke vil sikre en uvildig vurdering af de kommunale behandlings- og specialundervisningstilbud.

2.2.1. Kvalitetsaftaler

Det fremgår af § 4, at kommunerne skal indgå kvalitetsaftaler med behandlings- og specialundervisningstilbud, hvilket LOS finder positivt, herunder er det positivt, at der skal udarbejdes en ensartet skabelon for kvalitetsaftalerne, der skal anvendes i alle landets kommuner. LOS anbefaler, at kvalitetsaftalen udarbejdes med tydelig inspiration fra kvalitetsmodellen, der allerede i dag anvendes af Socialtilsynene.

LOS finder det dog meget bekymrende, at sanktionen, hvis en kommune ikke vil indgå en kvalitetsaftale med et tilbud, alene er et påbud fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet om, at kommunen dermed ikke må anvende det pågældende tilbud, da en kommune hermed kan vælge ikke at ville indgå samarbejde med andre tilbud end egne kommunale tilbud, hvilket ikke sikrer, at børn og unge kan visiteres til behandlings- og specialundervisningstilbud, der er specialiserede i netop de udfordringer, de kæmper med. Samtidig har det som konsekvens, at andre kommuner ikke vil kunne henvise til tilbuddet. At det sociale tilbud kan klage over den manglende vilje til indgåelse af en kvalitetsaftale til Ankestyrelsen vil i praksis have som konsekvens, at tilbuddet risikerer lukning, da man ikke vil kunne oppebære et tilbud uden kvalitetsaftale i en længere periode.

LOS anbefaler, at det fremgår tydeligt, at kvalitetsaftalerne er knyttet op på en gensidig forpligtelse mellem kommuner og specialundervisningstilbud. Det anbefales yderligere, at det klart fremgår, at kommunerne skal have et sagligt belæg i de situationer, hvor de ikke ønsker at indgå eller må ophæve en kvalitetsaftale. Det er i den sammenhæng vigtigt, at det fremgår tydeligt, hvad en saglig begrundelse indeholder, og dermed hvad de præcise begrundelser kan være, for at kommunerne vælger ikke at indgå en kvalitetsaftale med et specialundervisningstilbud og/eller godkende et tilbud. Samt at der så vidt muligt i samarbejde med tilsynsmyndighederne er en dialog, hvor tilbuddene i forlængelse heraf har mulighed for at rette op på de eventuelle kritikpunkter, der kan være saglige årsager til, at kommunen ikke ønsker at indgå en kvalitetsaftale.

2.2.2. Tilsyn

LOS bemærker, at kommunerne fremover skal samarbejde med Socialtilsynet om at føre tilsyn med den socialfaglige del af arbejdet på behandlings- og specialundervisningstilbud jf. § 8, stk. 2, hvilket LOS finder positivt, da Socialtilsynet allerede varetager denne opgave på sociale tilbud. En sådan konstellation stiller dog krav til ressourcer i kommuner og Socialtilsyn, som skal koordinere en udveksling af viden, indsigter og muligheder for samtilsyn for at kunne sikre et ensrettet, fagligt og helhedsorienteret blik for tilbuddet med et fælles blik på det enkelte barn eller den enkelte unge. LOS oplever allerede i dag en praksis, hvor sociale

tilbud mødes med forskellige kvalitetsforståelser og tilgange på tværs af de fem Socialtilsyn. LOS kan derfor være bekymret for, hvorvidt et samarbejde på tværs af kommuner og de fem Socialtilsyn vil kunne opretholde og anvende en fælles faglighed i kvalitetsvurderingen- og sikringen med det hele skoletilbud, hvor undervisning og pædagogisk støtte og behandling sameksisterer. LOS har en bekymring for, at et kommunalt tilsyn med undervisningen og et socialfagligt tilsyn under Socialtilsynene vil kunne vurdere en faglig praksis forskelligt, idet en socialfaglig ramme for barnet eksempelvis kan have betydning for tilrettelæggelsen af undervisningen. Her vil Socialtilsynet kunne vurdere den socialfaglige ramme positivt, mens det kommunale tilsyn med henvisning til samme socialfaglige praksis kan vurdere tilrettelæggelsen af undervisningen negativt. Det er LOS' bekymring, at dette vil medføre, at børn og unge på behandlings- og specialundervisningstilbud stilles dårligere, hvis tilsynene ikke anlægger et fælles fagligt blik på den behandling og specialundervisning, de modtager herunder har en fælles og tværgående såvel socialfaglig som undervisningsfaglig indsigt, ligesom det kan være umuligt for behandlings- og specialundervisningstilbuddene at leve op til et adskilt undervisningsfagligt og socialfagligt tilsyn, hvis disse anlægger modsatrettede vurderinger.

LOS anbefaler, derfor, at der etableres ét fælles tilsyn med såvel den undervisningsfaglige som den socialfaglige del af det tilbud, barnet eller den unge modtager. Det er LOS' anbefaling, at denne kompetence lægges under Socialtilsynet, idet Socialtilsynene i forvejen godkender og fører tilsyn med døgninstitutioner og opholdssteder, samt i forslaget ligeledes gives ansvar for tilsyn med den socialfaglige del på specialundervisningstilbuddene. En samlet tilsynsordning vil i højere grad sikre blik for det samlede tilbud, og dets indsatser vedrørende børn og unges ret til skolegang og pædagogisk støtte og behandling. LOS anbefaler dermed, at Socialtilsynet tilføres kompetence ift. til at varetage tilsyn med den undervisningsfaglige del af behandlings- og specialundervisningstilbud, således at barnet eller den unge vil opleve et samlet og helhedsorienteret tilsyn med forståelse for den kompleksitet, der udgør barnets liv. Dette vil kræve et samarbejde på tværs af ressortområder, og LOS håber, at man her vil tage afsæt i barnets perspektiv.

LOS bemærker endvidere, at kommunerne jf. §6 og §7, som en del af kriterierne for kvalitetsaftens, skal føre tilsyn med, at behandlings- og specialundervisningstilbud har en forsvarlig økonomisk kvalitet. LOS finder det positivt, at der skal føres tilsyn med den økonomiske kvalitet, men jf. ovenstående har Socialtilsynet i dag kompetencerne til at varetage denne opgave, der kræver specialiserede kompetencer, som kommunerne ikke nødvendigvis besidder, hvorfor det vil være hensigtsmæssigt ligeledes at lægge opgaven med det økonomiske tilsyn med behandlings- og specialundervisningstilbud i Socialtilsynet.

LOS bemærker, at opdelingen af, hvem der har tilsynsansvar for hvad, står mere uklart, hvad angår specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder. Idet kommunen har ansvaret for specialundervisningen og godkendelse af specialundervisningstilbuddet, og Socialtilsynet har ansvar for tilsyn og godkendelse af døgninstitutionen og opholdsstedet, hvilket efterlader en gråzone ift., hvem der vurderer den socialfaglige del af arbejdet på specialundervisningstilbuddet på døgninstitutioner og opholdssteder. Samtidig fremstår ansvarsfordelingen mellem kommune og Socialtilsyn i vurderingen af den økonomiske varetagelse på specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder i forlængelse af myndighedernes forskellige roller angående godkendelse og tilsyn uklar. LOS anbefaler, at ansvarsfordelingen tydeliggøres, så det kommer til at stå helt klart, hvordan tilsyn med økonomi og fagområder kommer til at foregå, og hvordan man forventer at sikre et blik på tværs af specialundervisning og socialpædagogisk støtte og behandling.

LOS anbefaler i denne sammenhæng endnu engang, at godkendelses- og tilsynsfunktionen samles under én myndighed.

2.3. Kapitel 3

LOS bemærker, at lovforslagene har til hensigt at styrke henvisningsgrundlaget til specialundervisningstilbuddene. LOS anbefaler, at der i højere grad skelnes mellem børn og unge med særlige behov, og børn og unge, der er anbragt fx på grund af manglende forældrekompetencer, men som ikke nødvendigvis behøver et særligt skoletilbud. LOS bemærker, at lovforslagene kommer med forslag til et opgør med dette, blandt andet ved at afgørelserne skal træffes selvstændigt og tidsmæssigt sammenhængende for at sikre et oplyst og begrundet henvisningsgrundlag. Dog bemærker LOS, at det ikke vil gøre op med de eksisterende udfordringer, hvis samarbejdet på tværs af forvaltninger og bopæls- og henvisningskommuner ikke styrkes.

LOS finder det positivt, at lovgivningen har til hensigt at sikre et tydeligt grundlag ved henvisning til et behandlings- og specialundervisningstilbud. LOS anbefaler, at den klarhed fremgår lige så tydeligt, hvad angår specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder, så børn og unge vurderes ud fra deres behov for specialundervisning og socialpædagogisk støtte og behandling, og ikke blot ud fra det vilkår, at de er anbragt.

LOS bemærker, jf. §11, stk. 3, at unge, der fylder 18 år i løbet af skoleåret, kan få lov til at fortsætte på skolen året ud. LOS finder det positivt, at unge dermed vil kunne færdiggøre afgangseksamener og få et afgangsbrev. Dog bemærker LOS, at der, for at sikre, at flere unge med særlige behov opnår et afgangsbrev, bør åbnes op for muligheden for, at behandlings- og specialundervisningstilbud og specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder kan tilrettelægges undervisningsforløb, så den unge kan tage sin afgangseksamen over flere år, idet en del unge på behandlings- og specialundervisningstilbud har komplekse udfordringer, der gør det svært for dem at færdiggøre fuld fag række på et år.

2.4. Kapitel 4

Det bemærkes, at børne- og undervisningsministeren tildeles tilsynsbeføjelser med kommunerne, og dertil kan nedlægges påbud mod, at en kommune kan anvende et tilbud, hvis kommunen ikke har indgået en kvalitetsaftale med et pågældende specialundervisningstilbud. LOS bemærker, at specialundervisningstilbuddene ikke har mulighed for at klage, hvis ministeren fremsætter dette påbud jf. §16. På baggrund af LOS' øvrige bemærkninger vedrørende rammerne for kommunernes ansvar med at indgå kvalitetsaftaler, anbefaler LOS, at tilbuddenes handlemuligheder tydeliggøres, herunder at der åbnes op for muligheden for, at en anden kommune vil kunne indgå en kvalitetsaftale med det pågældende tilbud, i fald kommunen ønsker at henvise børn og unge til tilbuddet.

3. Øvrige bemærkninger

LOS finder det positivt, at man ønsker at styrke samarbejdet mellem det lokale skolevæsen og behandlings- og specialundervisningstilbud, samt specialundervisningstilbud på døgninstitutioner og opholdssteder. LOS bemærker dog, at det fremgår i lovforslagenes bemærkninger, at specialundervisningstilbuddene skal kobles på "den ekspertise og viden, som kommunens almene folkeskoler, specialklasser og specialskoler har i forhold til undervisning af børn med særlige behov". LOS vil i den forbindelse påpege, at

specialundervisningstilbuddene i arbejdet med komplekse problemstillinger på tværs af undervisning og socialfaglige indsatser netop sidder med specialiseret ekspertise og viden, som kunne komme de øvrige kommunale skoletilbud til gavn. LOS anbefaler derfor, at der i højere grad lægges op til et jævnbyrdigt samarbejde med erfaringsudveksling på tværs for at højne kvaliteten af alle skoletilbud i området. LOS ser det netop som en mulighed, at et sådant samarbejde vil kunne understøtte forebyggende indsatser og overgange og dermed kvalificere læringsmiljøer generelt for at bekæmpe den stigende mistrivsel blandt børn og unge landet over.

Jeg håber, at bemærkningerne giver anledning til ændringer i de fremsatte lovforslag, og jeg står gerne til rådighed ved yderligere spørgsmål.

Med venlig hilsen



Mads Roke Clausen

Direktør