

4. maj 2023
Tore Kargo
tore@fadd.dk

Børne- og Undervisningsministeriet
Juridisk kontor
1216 København K
aarjk@uvm.dk

Hermed fremsender FADD:

Høringssvar vedr. lovforslag, som udmønter aftale om at styrke undervisningen for anbragte børn og unge

FADD takker for modtagelse af høring over lovforslag, som udmønter dele af aftalen af 16. marts 2022 om styrkelse af undervisning for anbragte børn og unge.

Nærværende høringssvar adresserer:

- 1) udkast til forslag til en ny lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge
- 2) udkast til lovforslag 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.)

FADD tilslutter sig tillige Skolealliancens høringssvar.

Generelle bemærkninger

At aftaleparterne med den politiske aftale af 16. marts ønsker at styrke undervisningstilbuddene for anbragte og udsatte børn og unge, har FADDs FULDE opbakning. Netop vellykket skolegang og skolekompetencer udpeger forskningen, som den største ikkebiologiske beskyttelsesfaktor for børn og unge i udsatte positioner. Derfor er alle på området, lovgivere, myndigheder og praktikere, forpligtede til at forfine netop denne del af vores faglige indsats.

I nærværende høringssvar vil vi indledningsvist fremhæve nogle centrale pointer, efterfølgende vil vi adressere nogle konkrete dele af lovforslagene.

Centrale pointer:

Tilsyn og sikring af kvalitet i undervisningstilbuddene – forslaget rammer ikke plet!

Helt generelt er der brug for tilsyn og kvalitetssikring af praksis, når det gælder komplekse socialpædagogiske og undervisningsfaglige miljøer. Dette er nødvendigt for at sikre en ensartet og tilstrækkelig kvalitet på landets skoler. Erfaringen viser, at kvaliteten af tilsynet i dag er svingende og at der er for stor variation når det gælder kvalitetsparametre, men også i forhold til dispensationer ift. timetal, fagrække, fagpersonkvalifikationer, behandling af magtanvendelser mv. Derfor støtter FADD regelændringer på området.

Men helt overordnet bibringer lovforslagenes ændringsforslag **IKKE** den nødvendige kvalificering af området.

- I forslaget placeres ansvaret i 98 kommuner, der er ingen systematiseret audit og sikring af national kvalitet og ensartethed.
- Der er ikke etableret armslængde mellem tilsynsmyndighed og (egne) skoleenheder, beliggenhedskommunen kommer til at føre tilsyn med sig selv. Dette er meget kritisk og en stor svaghed i det foreslåede.
- Tilsynsenhederne bliver både store og små, hvormed tilsynsvolumen bliver voldsom forskellig (Kbh. har mere end 650.000 indbyggere. 10 kommuner har 20.000 eller færre indbygger, fire af dem har under 6.000 indbyggere)
- Med forslaget etableres der et tilsyns-morads af stedlig kommune, beliggenhedskommune, socialtilsyn og STUK, en konstruktion der næppe kommer barnet til gode.
- Barnets sag bliver kompliceret af, at stedlig kommune får myndigheden over den sociale sag og indstillingsret i forhold til skoleanbringelse. Men det bliver beliggenhedskommunen der bliver myndighed på skoleplaceringen, uden at have forudsætninger/kendskab ift. det enkelte barns situation og behov for fx sammenhæng i sin livssituation.

FADD anbefaler derfor at tilsynet med området centraliseres yderligere i færre nationale centre, fx i socialtilsynenes nuværende struktur. Dette vil øge professionalisering af opgaven og den faglige specialisering, skabe armslængde til tilsynsfeltet og endeligt bibringe det vigtige dobbelte kvalitetsblik på børnenes liv – hvormed der skabes en essentiel sammenhæng i børnenes liv - således betragtes den socialpædagogiske og den undervisningsfaglige indsats med de samme tilsyns- og kvalitetsbriller.

Fokus på de mange, men ikke på de få.

FADD anerkender, at der er brug for et kvalitetsløft og dermed regelændringer. Men det er vigtigt at områdets bredde huskes. De flestes situation og egenart kan fint rummes i lovforslagene. Men det anbefales, at der tages højde for bredden og for de helt særlige faglige miljøer.

- Der er forslaget taget højde for de sikrede og delvist lukkede faglige miljøer. Men der savnes stadig fokus på fx muligheden for at prøveafleggelse kan gennemføres mere fleksibelt. De sikrede institutioner savner fx mulighed for at tage elever til eksamen mere end to gange årligt. En stor del af deres unge er anbragt/placeret i uger eller få måneder.
- Børn og unge der har brug for anbringelse i højt specialiserede del psykiatrien, har brug for mere fleksible rammer end vi kender fra det øvrige anbringelses- og undervisningsområde. Dette gælder også børn og unge der er sengeliggende eller udfordrede af kombinationer af sociale, psykiatriske eller somatiske forhold.
- Det er ligeledes væsentligt, at reglerne tager højde for anbringelser, der etableres akut eller med meget kort frist. Det må ikke komme børn til ugunst, fx ved manglende akut handling, at der er krav om samtidige afgørelse og færdiggjort PPV.

FADD anbefaler, at der med blik for bredden af tilbuds- og børne/ungetyper sikres tilstrækkelig fleksibilitet i regelsættene, så alle børn og unge får ideelle betingelser for læring også selvom der nogle gange kræver stor fleksibilitet og opfindsomhed. Dette kræver højt specialiserede tilsynskompetencer med både viden om målgruppen, tilbudstypen og den undervisningsfaglige del.

Kvalitetsaftalen – forventeligt et godt redskab

FADD ser positivt på indførelsen af en generisk kvalitetsaftale, der er tydeligt inspireret af socialtilsynenes kvalitetsmodel. Overskrifterne giver god mening og skaber en god sammenhæng til den, for de fleste, velkendte kvalitetsmodel. FADD deltager gerne i det kommende arbejde med kvalitetsaftalen. Vi vil bidrage med indgående og aktuel viden om praksisfelterne og med fokus på områdets bredde og på etableringen af kloge målepunkter, der kan vurdere kvaliteten eller mangel på samme.

Specifikke bemærkninger til udkast til forslag til en ny lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge

Vedr. § 3, stk. 2 - Det kommunale tilsyn

Jf. lovforslagets § 3, stk. 2 har kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen ansvaret for tilsynet med behandlings- og specialundervisningstilbud i kommunen.

Med den politiske aftale af 16. marts 2022 blev det besluttet at fastholde det kommunale tilsyn, men FADD vil stadig gerne benytte lejligheden til at gøre opmærksom på Skolealliancens forslag om at styrke myndighedsansvaret og tilsynsopgaven ved at etablere ét nationalt forankret skoletilsyn med et helhedsorienteret og tværfagligt blik. Det er oplagt at placere dette i socialtilsynet, da denne tilsynsstruktur har netop de kendetegn som FADD vurderer væsentlig: Armslængde, en stærk myndighedsstruktur, specialister i stor kompleksitet, stor volumen og muligheden for at etablere det socialfaglige og det skolefaglige dobbeltblik, der vil tilgodese barnet og det helhedsorienterede syn på barnets liv.

Vedr. § 5 - Kommunalbestyrelsens kvalitetsvurdering

jf. § 5, stk. 2, nr. 8. Kommunalbestyrelsen skal efter forslaget vurdere behandlings- og specialundervisningstilbuddets samarbejde med relevante kommunale myndigheder. Det er efter FADDs overbevisning væsentligt, at det i bestemmelsen vægtlægges, at der er tale om et gensidigt, forpligtende samarbejde, så det sikres, at kommunen ikke kan vurdere, at et tilbud ikke lever op til kvalitetsaftalen med begrundelse i samarbejdet, hvis samarbejdsvanskelighederne f.eks. skyldes manglende vilje til at samarbejde fra de eksterne parter. Det bør således være en gensidig forpligtelse der påhviler begge sider af samarbejdsrelationen.

Konkret kunne det omskrives fra "Behandlings- og specialundervisningstilbuddets samarbejde med de relevante kommunale myndigheder" til "Det gensidige og forpligtende samarbejde mellem behandlings- og specialundervisningstilbuddet og de relevante kommunale myndigheder".

Vedr. § 6 - Kommunalbestyrelsens vurdering af tilbuddets økonomiske forhold

Efter § 6 skal kommunalbestyrelsen føre tilsyn med, at behandlings- og specialundervisningstilbud har en forsvarlig økonomisk kvalitet. I vurderingen indgår 1) om økonomien giver mulighed for den fornødne kvalitet, 2) årsbudget og regnskab for det samlede behandlings- og specialundervisningstilbud og særskilt for specialundervisningsdelen, og 3) tilbuddets ejerforhold. I vurderingen af et ikke-offentligt tilbud indgår derudover en vurdering af, om 1) behandlings- og specialundervisningstilbuddet er økonomisk bæredygtigt, 2) der er gennemsigtighed i behandlings- og specialundervisningstilbuddets økonomi og 3) i hvilket omfang der er udbetalt udbytte de seneste 5 år.

FADD konstaterer, at det kun er ikke-offentlige behandlings- og specialundervisningstilbud, der skal vurderes i forhold til tilbuddets økonomiske bæredygtighed, og hvorvidt der er gennemsigtighed i tilbuddets økonomi. Dette finder FADD urimeligt og det efterlader en ikke væsentlig forskelsbehandling, der kan skævvride området.

Som led i vurderingen efter § 6, stk. 1 og 2, skal kommunalbestyrelsen desuden sikre sig, jf. § 6, stk. 3, at 1) der ifølge årsbudgettet er et rimeligt forhold mellem den forventede omsætning og

omkostninger, 2) årsbudgettet afspejler målgruppe, metoder samt behandlings- og specialundervisningstilbuddets planer for faglig udvikling og større ændringer og 3) det private behandlings- og specialundervisningstilbuds soliditetsgrad er rimelig set i forhold til behandlings- og specialundervisningstilbuddets alder og specialiseringsgrad.

FADD vurderer vi, at basis for vurdering overlades til en så stor grad af skøn at det er et usikkert grundlag. Det værd at bemærke, at nogle af de mest specialiserede behandlings- og specialundervisningstilbud drives af ikke-offentlige aktører, hvorfor det kommunale kendskab til området, i forhold til målgruppe, faglighed mv., i flere tilfælde må vurderes lavere end det pågældende behandlings- og specialundervisningstilbuds kendskab.

Med lovforslaget skal kommunalbestyrelsen desuden vurdere behandlings- og specialundervisningstilbuddets udgifter til løn til ledelsen, § 6, stk. 4. I lovforslagets bemærkninger fremgår det, at oplysningerne vil kunne indgå i beslutningsgrundlaget, når der skal vælges behandlings- og specialundervisningstilbud til konkrete børn eller unge. Løn skal ses i forhold til en lang række faktorer: Kvalifikationer, anciennitet, uddannelse, ledelseskompetencer, pædagogisk indsigt, organisationens størrelse, rekrutteringssituationen på ansættelsestidspunktet osv. At gøre det til et tema for kommunalbestyrelsen, der ikke har et større indblik i de konkrete forhold, må betragtes som retssikkerhedsmæssigt ganske problematisk.

FADD er bekendt med, at sociale tilbud vurderes ud fra de samme forhold. Det er dog her væsentligt at bemærke, at tilsynet føres og godkendes af socialtilsynet – ikke en kommunalmyndighed. Hvis der skal tilstræbes en vis ensartethed på tværs af tilbud, bør socialtilsynet i praksis stå for vurderingen af tilbuddets økonomiske forhold og kommunalbestyrelsen skal forpligtes til at følge deres indstilling.

- Derfor anbefaler FADD, at det indskrives i lovteksten, at socialtilsynet i praksis fører tilsyn med behandlings- og specialundervisningstilbuddets økonomiske kvalitet, og at kommunalbestyrelsen forpligtes til at følge socialtilsynets vurdering.
- At § 6, stk. 2, 1 og 2, 1) behandlings- og specialundervisningstilbuddet er økonomisk bæredygtigt, 2) der er gennemsigtighed i behandlings- og specialundervisningstilbuddets økonomi, også kommer til at gælde for offentlige behandlings- og specialundervisningstilbud.

Vedr. § 10 – Tilbagekaldelse af godkendelse af behandlings- og specialundervisningstilbud

Jf. § 10 kan godkendelse, efter § 4, tilbagekaldes, hvis et behandlings- og specialundervisningstilbud ikke opfylder betingelserne for godkendelse.

- FADD anbefaler, at det præciseres i § 10, at tilbagekaldelse af godkendelse af et behandlings- og specialundervisningstilbud har opsættende virkning, hvis afgørelsen påklages.

Vedr. § 11 - Unge der fylder 18 år i løbet af skoleåret

FADD er generelt bekymrede for denne komplicerede bestemmelse, da den kræver at kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen, kommunalbestyrelsen i bopælskommunen og behandlings- og specialundervisningstilbuddet alle skal tage stilling til om den 18årige må færdiggøre

sit skoleår. Dette vil skabe en unødigt og indviklet proces i en situation, hvor den unge selvfølgelig skal tildeles ret til at færdiggøre sit skoleår.

- Derfor anbefaler FADD at § 11, stk. 3 omskrives, så det fremgår, at en ung, der fylder 18 år i løbet af skoleåret har ret til at fortsætte i behandlings- og specialundervisningstilbuddet resten af året, hvis tilbuddet matcher den unges behov.

Vedr. § 12 - Henvisning af børn og unge til behandlings- og specialundervisningstilbud

Efter § 12 kan henvisning til et behandlings- og specialundervisningstilbud i en anden kommune end barnets eller den unges bopælskommune kun ske efter forudgående aftale med beliggenhedskommunen.

Det fremgår i lovbemærkningerne, at den socialfaglige udredning på socialområdet skal suppleres med den pædagogisk-psykologiske vurdering på undervisningsområdet, der fremover skal gennemføres af bopælskommune inden henvisning til et behandlings- og undervisningstilbud i anden kommune.

FADD er enig i behovet for et styrket tværfagligt samarbejde i forbindelse med udredning og visitation, men må samtidig understrege, at det grundige udredningsarbejde i forhold til valg af tilbud og skoleplacering ikke må kunne underkendes af beliggenhedskommunen kort tid efter afgørelsen.

FADD vil gerne understrege, at beliggenhedskommunens pædagogiske-psykologiske rådgivning kun bør tage stilling til børn og unge med dispensationsbehov. Det må nødvendigvis kunne antages, at bopælskommunen, der henviser barnet eller den unge til det pågældende behandlings- og specialundervisningstilbud, har det største kendskab til barnet, barnets udfordringer og behov, hvorfor beliggenhedskommunens godkendelse af behandlings- og specialundervisningstilbuddet må være grundlag nok for at indskrive børn og unge uden dispensationsbehov i behandlings- og specialundervisningstilbuddet.

FADD anbefaler,

- At det præciseres i § 12, at beliggenhedskommunens pædagogiske-psykologiske rådgivning kun skal tage stilling til børn og unge med dispensationsbehov, som henvises af en anden kommune til et behandlings- og specialundervisningstilbud i kommunen. Behandlings- og specialundervisningstilbuddets skoleleder har indstillingsret.

Vedr. § 13 - Betaling til behandlings- og specialundervisningstilbud

Efter § 13 er det alene kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen, der kan yde betaling med frigørende virkning til behandlings- og specialundervisningstilbud. Dvs. bopælskommunen og beliggenhedskommunen skal aftale refusion for betaling af elevens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand og foranstaltninger i form af pædagogisk støtte og behandling, jf. § 13, stk. 2.

FADD forstår forslaget med den hensigt, at beliggenhedskommunen dermed kan føre kontrol med hvilke børn der visiteres til skolen og dermed tilvejebringes et ønsket datagrundlag i forhold til pris, antal og elevtyper. Men FADD forholder sig stadig kritisk til bestemmelsen, da den er umådelig bureaukratisk og ulogisk, da beliggenhedskommunen bliver et fordyrende og forstyrrende mellemlid

mellem bestiller og udfører. Det må være et kontraktligt aftaleforhold mellem bopælskommunen og behandlings- og specialundervisningstilbuddet at indgå disse aftaler.

FADD anbefaler:

At beliggenhedskommunen ikke bliver økonomisk mellemmand i relationen mellem bopælskommune og behandlings- og specialundervisningstilbuddet. Det er og bliver et kontraktlig forhold mellem to parter – bestiller og udfører.

At det nødvendige datagrundlag tilvejebringes ved at etablere en oplysningspligt med videregivelse af relevante datasæt til beliggenhedskommunen.

Specifikke bemærkninger til udkast til lovforslag 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.)

Vedr. indsættelse af § 22, stk. 2

I § 22 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke, at en kommunalbestyrelse efter aftale med en anden kommune kan henvise elever til undervisning i et behandlings- og specialundervisningstilbud, en døgninstitution eller et opholdssted, der er beliggende i en anden kommune.

FADD vil igen bemærke, at beliggenhedskommunens pædagogiske-psykologiske rådgivning kun bør tage stilling til børn og unge med dispensationsbehov, jf. FADDs bemærkninger til § 12 i lov om behandlings- og specialundervisningstilbud.

FADD anbefaler,

At det præciseres, at beliggenhedskommunens pædagogiske-psykologiske rådgivning kun skal tage stilling til børn og unge med dispensationsbehov, som henvises af en anden kommune til et specialundervisningstilbud på et opholdssted eller en døgninstitution i kommunen.

Vedr. indsættelse af § 22 c

Efter § 22 c skal kommunalbestyrelsen i beliggenhedskommunen i tilfælde af, at undervisningen ikke opfylder kravene efter § 22 b, fastsætte en frist, inden for hvilken kravene skal være opfyldt. Hvis kravene ikke opfyldes, skal der gives et påbud om overholdelse af kravene. Kommunalbestyrelsen ophæver kvalitetsaftalen ved overtrædelse af påbud.

FADD anbefaler,

At det præciseres, at tilbagekaldelse af godkendelse af et behandlings- og specialundervisningstilbud i tilknytning til et opholdssted eller døgninstitution har opsættende virkning i en klagebehandlingsperiode.

Afsluttende bemærkninger

Afslutningsvis vil FADD gerne gøre opmærksom på det kommende arbejde om afdækning af eventuelle barrierer for, at flere behandlings- og specialundervisningstilbud kan etableres som selvejende institutioner, fonde eller socialøkonomiske virksomheder.

FADD håber snart, at dette arbejde igangsættes, set i lyset af nærværende lovforslag, og bidrager meget gerne til arbejdet. Dette gælder også den omtalte proces omkring magtanvendelser på dagskoleområdet.

FADD står naturligvis til rådighed, hvis høringsvaret giver anledning til spørgsmål.

Med venlig hilsen

Charlotte Møller Pedersen

Formand

FADD (Foreningen af døgn- og dagtilbud for udsatte børn og unge)