



Ankestyrelsens brev til
Bornholms Regionskommune

27. februar 2025

**Tilsynsudtalelse om kommunens overholdelse af
forsyningspligten ved bevilling af behandlings- og
specialundervisningstilbud**

Indenrigs- og sundhedsministeren pålagde den 24. oktober 2024 Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner at tage sag om efterlevelse af regler om forsyningspligt i sociallovgivningen i Bornholms Regionskommune op til behandling som led i tilsynet med kommunerne.

Vi blev pålagt at tage sagen om Bornholms Regionskommunes forsyningspligt op til behandling med henblik på at afgive en udtsættelse efter lov om kommunernes styrelse § 50 samt med henblik på at tage stilling til, om der er grundlag for at pålægge tvangsbøder efter lov om kommunernes styrelse § 50 b.

Vi vender således tilbage i sagen om Bornholms Regionskommunes overholdelse af forsyningspligten ved bevilling af behandlings- og specialundervisningstilbud, jf. blandt andet barnets lov § § 32, stk. 1, nr. 5 eller 8.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Bornholms Regionskommune ikke handler i strid med reglerne i barnets lov om kommunernes forsyningspligt i forhold til børn og unge, der har behov for et behandlingstilbud. Der følger ikke en forsyningspligt efter barnets lov i forhold til et behandlings- og specialundervisningstilbud.

Sagens oplysninger

J.nr. 24-56637

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen blev opmærksom på, at Bornholms Regionskommune ikke har en dagbehandlingsskole, og at kommunen ikke ville træffe en afgørelse om dagbehandlingstilbud (behandlings- og specialundervisningstilbud).

Vi blev opmærksomme på forholdet på baggrund af en henvendelse fra et klagesagskontor i Ankestyrelsen, som var blevet kontaktet af en borger.

Ankestyrelsen bad den 25. oktober 2024 Bornholms Regionskommune om en udtalelse.

Bornholms Regionskommune sendte den 22. november 2024 en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

"Ad. 1: Når kommunen træffer afgørelser i forhold til børn og unge, der har behov for et behandlings- og specialundervisningstilbud (specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand), sker det i et koordineret samarbejde mellem kommunens Center for Familie og Voksenindsatser og Center for Børn og Læring, hvor der træffes afgørelse henhold til barnets Lov § 32, stk. 1, nr. 5 eller 8 og folkeskolelovens §3, stk. 2.

Tværgående visitation

I kommunen er nedsat et tværgående visitationsudvalg, der består af centerchefer, PPR, visitationskonsulent, skoleleder, leder af myndighed, teamleder, faglig koordinator og børne- og ungerådgiver.

På møderne behandles spørgsmål/elevsager, der går på tværs af de to centre (Folkeskolen og Barnets Lov). Der træffes to separate afgørelser i henholdsvis barnets lov og folkeskoleloven, men de to afgørelser beskrives i en sammenhængende, samlet plan. Det fremgår af planen hvordan de bevilgede indsatser (behandlingstilbud og specialundervisningstilbud) understøtter hinanden. Såfremt der gives afslag, vedlægges der klagevejledning til borgeren

De to centres efterfølgende samarbejde om udmøntning og løbende tilpasning af den sammenhængende plan sker gennem to formelle mødefora:

Netværksmøder på skolen

På den pågældende skole afholdes løbende og ved behov netværksmøder med deltagelse af familien, sagsbehandler, skoleledelse, lærer/pædagog, ressourcepersoner og PPR-psykolog. Netværksmødernes formål er, at skolen, sammen med de involverede parter omkring barnet/elevet følger op på elevens udvikling, vurderer og eventuelt justerer indsatsene i den sammenhængende elevplan, hvor det er nødvendigt. Elevens synspunkter tillægges vægt i drøftelserne.

Status- og samarbejdsmøder i forvaltningen

I særligt komplekse elevsager, hvor der er truffet afgørelse om et behandlings- og specialundervisningstilbud, gennemføres parallelle status- og samarbejdsmøder i forvaltningen. Her gennemføres månedlige statusmøder med deltagelse af PPR-leder, skoleleder, sagsbeandler, konsulent fra forvaltningen og ved behov også Chef for Børn og Læring og Chef for Familie og Voksenindsatser.

Status- og samarbejdsmødernes formål er, at de to centre sammen følger op på elevens udvikling, vurderer og eventuelt justerer indsatsene i den sammenhængende elevplan, hvor det er nødvendigt. Elevens synspunkter tillægges vægt i drøftelserne.

Ad 2: I kommunen er det gældende procedure og praksis, at der vedlægges klagevejledninger i de tilfælde, hvor kommunen ikke bevilger et behandlings- og specialundervisningstilbud."

Ankestyrelsen bad den 11. december 2024 Bornholms Regionskommune om en supplerende udtalelse.

Bornholms Regionskommune sendte den 7. januar 2025 en supplerende udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

"Ad. 1

Bornholms Regionskommune har ikke behandlings- og specialundervisningstilbud, som er godkendt efter lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge.

Når kommunen træffer afgørelser i forhold til børn og unge, der har behov for et behandlings- og specialundervisningstilbud (specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand), sker det i et koordineret samarbejde mellem kommunens Center for Familie- og Voksenindsatser og Center for Børn og Læring, hvor der

träffes afgørelse i henhold til barnets Lov § 32, stk. 1, nr. 5 eller 8 og folkeskolelovens §3, stk. 2.

Ad. 2

Vi, i Bornholms Regionskommune, forstår spørgsmålet på to forskellige måder. Vi svarer herunder på begge forståelser af spørgsmålet.

Vi forstår for det første spørgsmål som gående på, om Bornholms Regionskommune har aktuelle planer om at oprette et behandlings- og specialundervisningstilbud som er godkendt efter lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge.

Bornholms Regionskommune arbejder i øjeblikket med en analyse af tilbudsviften på specialundervisningsområdet. I den proces vil der også være fokus på behandlings- og specialundervisningstilbud. På nuværende tidspunkt iværksætter kommunen kombinerede tilbud indeholdende specialundervisning og behandling tilpasset de konkrete behov hos den enkelte elev.

Vi forstår for det andet spørgsmålet som gående på, hvor lang ventetid Bornholms Regionskommune har på at iværksætte kombinerede tilbud i konkrete tilfælde, indeholdende specialundervisning og behandling. Bornholms Regionskommune har flere elever, som modtager både specialundervisning og behandlingstilbud samtidig, men det er en nyere praksis for kommunen at kombinere tilbuddene som ét på tværs af de to lovgivninger. Den praksis forventer kommunen at have fremover. Aktuelt har kommunen én elev i et kombineret tilbud indeholdende specialundervisning og behandling. I det konkrete tilfælde var der ikke ventetid på iværksættelsen af det kombinerede tilbud indeholdende specialundervisning og behandling.

Bornholms Regionskommune har som udgangspunkt ikke ventetid på iværksættelse af behandlings- og specialundervisningstilbud.

Om ventetid på behandlingstilbud

Der kan være ventetid i særlige tilfælde, hvor efterspørgslen på specifikke behandlingsydelser overstiger kommunens kapacitet. Eksempelvis hvis der inden for en kort periode kommer mange bestillinger på psykologbehandling, kan det være en udfordring at levere den specifikke behandling straks. I de tilfælde vil der ske en prioritering af hvilke sager, der skal have psykolog straks, hvilke sager som eventuelt kan starte med en anden form for behandling

eller indsats og hvilke sager, hvor det er muligt at købe indsatsen hos private udbydere.

I sager som denne redegørelse omhandler, vil der blive prioriteret en straks-indsats fra kommunens egne medarbejdere. For det første vil sagerne have en tyngde, hvor de vil blive prioriteret højt. For det andet vil det typisk være uhensigtsmæssigt med brug af private udbydere, når kommunen løbende skal udvikle og justere et kombineret behandlings- og specialundervisningstilbud.

Om ventetid på specialundervisningstilbud

I tilfælde af ventetid på konkrete specialundervisningstilbud, eksempelvis Bornholms Heldagsskole, bliver specialundervisningen i ventetiden givet i elevens eksisterende rammer, såsom på en almen folkeskole. Ved tilflytning af elever med behov for specialundervisning, bliver dette givet uden ventetid."

Indenrigs- og sundhedsministeren pålagde den 24. oktober 2024 Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner at tage sag om efterlevelse af regler om forsyningspligt i sociallovgivningen i Bornholms Regionskommune op til behandling som led i tilsynet med kommunerne.

Vi blev pålagt at tage sagen om Bornholms Regionskommunes forsyningspligt op til behandling med henblik på at afgive en udtalelse efter lov om kommunernes styrelse § 50 samt med henblik på at tage stilling til, om der er grundlag for at pålægge tvangsbøder efter lov om kommunernes styrelse § 50 b.

Reglerne

Følgende fremgår af barnets lov § 10, stk. 3, om iværksættelse af en afgørelse:

"§ 10. [...]

Stk. 3. En afgørelse efter stk. 1 skal iværksættes, straks efter at den er truffet af kommunalbestyrelsen, medmindre særlige forhold gør det umuligt at iværksætte afgørelsen straks, eller at afgørelsen indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidig."

Følgende fremgår af barnets lov § 12, stk. 1, om kommunens forsyningspligt:

"§ 12. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter 1. pkt. ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud."

Følgende fremgår af barnets lov § 32, stk. 1, nr. 5 og 8, om behandlingstilbud:

"§ 32. Når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om en eller flere af følgende støttende indsatser, jf. dog § 54, stk. 3, i lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet:

[...]

5) Familiebehandling eller behandling af barnet eller den unge.

[...]

8) Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte."

Følgende fremgår af folkeskolelovens § 3, stk. 2, om specialundervisning:

"§ 3. [...]

Stk. 2. Børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand i specialklasser og specialskoler. Undervisning som nævnt i 1. pkt. kan også gives i behandlings- og specialundervisningstilbud efter § 20, stk. 5, eller specialundervisningstilbud på et børne- og ungehjem efter § 20, stk. 5. Der gives desuden specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til børn, hvis undervisning i den almindelige klasse kun kan gennemføres med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt, jf. § 16, stk. 4."

Følgende fremgår af folkeskolelovens § 20, stk. 5, om specialundervisning i behandlings- og specialundervisningstilbud:

"§ 20. [...]

Stk. 5. Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand kan gives i behandlings- og specialundervisningstilbud, der er godkendt efter lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge. Specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand kan endvidere gives i specialundervisningstilbud på børnehjem, der er godkendt efter lov om socialtilsyn.

Bestemmelserne i kapitel 6 bortset fra § 40, stk. 1, 3 og 7, finder ikke anvendelse på de tilbud, der er nævnt i 1. og 2. pkt."

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 10 i forslag til barnets lov L 93 af 29. marts 2023:

"Det fremgår af pkt. 110 i vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (Vejledning nr. 1 til serviceloven), at udgangspunktet for administrationen af serviceloven er, at afgørelsen skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunalbestyrelsen.

Der kan imidlertid gøre sig særlige forhold gældende i den konkrete situation, som umuliggør iværksættelse af tilbuddet straks, ligesom der kan være situationer, hvor et tilbud indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidig. Kan et tilbud ikke iværksættes straks, skal kommunen dog forsøge at finde et alternativt (midlertidigt) tilbud. Tilbudsportalen vil kunne indeholde alternative tilbud, som kommunen i et samarbejde med ansøgeren vil kunne overveje. Der henvises til statsforvaltningens udtalelse af 28. juni 2012, hvor Statsforvaltningen Midtjylland udtalte, at det efter omstændighederne ville være i overensstemmelse med servicelovens forsyningsforpligtelse at lade personer, der er bevilget et botilbud efter servicelovens § 108, vente i en kortere periode med henblik på et finde et egnet botilbud. I visse særlige situationer vil der endvidere kunne blive tale om, at der skal opføres et helt nyt botilbud. Det vil også kunne lovliggøre ventetid. I den konkrete sag fandt statsforvaltningen imidlertid, at Århus Kommune ved at lade personer vente på botilbud i op til fem til seks år tilsidesatte sin forsyningspligt efter serviceloven.

Det foreslås i stk. 3, at en afgørelse efter stk. 1 skal iværksættes straks efter, at den er truffet af kommunalbestyrelsen, med medmindre særlige forhold gør det umuligt at iværksætte afgørelsen straks, eller at afgørelsen indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidigt.

Bestemmelsen betyder, at gældende retstilstand, som er fastsat gennem praksis og beskrevet i vejledning nr. 9347 af 28. marts 2017 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven, videreføres uændret.

Bestemmelsen indebærer, at en afgørelse vil skulle iværksættes straks efter, at den er truffet, medmindre særlige forhold gør sig gældende i den konkrete situation, som umuliggør iværksættelse af tilbuddet straks. Særlige forhold vil f.eks. kunne omfatte, at der i en kortere periode afventes plads på et særligt tilbud, eller at barnet eller den unge vil skulle have mulighed for at blive forberedt på f.eks. en flytning til et nyt anbringelsessted, så barnet eller den unge f.eks. får tid til at tage afsked eller til at besøge det nye anbringelsessted. Bestemmelsen indebærer også, at der i situationer, hvor et tilbud indeholder flere forskellige tiltag, som ikke skal iværksættes samtidig, er adgang til, at de enkelte tiltag iværksættes løbende. Kan et tilbud ikke iværksættes straks, skal kommunen dog forsøge at finde et alternativt (midlertidigt) tilbud.

Tilbudsportalen vil kunne indeholde alternative tilbud, som kommunen i et samarbejde med barnet, den unge og familien vil kunne overveje.

Formålet er at tydeliggøre, at kommunalbestyrelsens pligt til at iværksætte en afgørelse straks, efter denne er truffet, også omfatter afgørelser efter den foreslæde barnets lov."

Følgende fremgår af bemærkningerne til § 12 i forslag til barnets lov L 93 af 29. marts 2023:

"Til § 12

Det fremgår af § 4, stk. 1, i serviceloven, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter loven. I forlængelse heraf følger det af § 4, stk. 2 i serviceloven, at kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter stk. 1 ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Bestemmelserne indebærer, at myndighedsansvaret, forsyningsansvaret i forhold til borgeren, og finansieringsansvaret for tilbud og ydelser efter serviceloven er samlet i kommunen. Det er herefter den enkelte kommunalbestyrelse, der har et samlet ansvar for at træffe afgørelse om borgerens visitation til et tilbud, ansvar for at sikre, at der er relevante sociale tilbud til borgerne, samt ansvar for finansieringen af tilbuddene.

Kommunalbestyrelsens ansvar for at sikre, at der er sociale tilbud til borgerne betyder, at kommunen har pligt til at sørge for, at der

er de nødvendige sociale tilbud til stede enten i form af kommunens egne tilbud, eller ved køb af pladser i private tilbud, regionale tilbud eller tilbud i andre kommuner.

Det foreslås med stk. 1, at kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Med forslaget vil det eksisterende myndighedsansvar, forsyningsansvar i forhold til børn, unge og familier og finansieringsansvaret for tilbud og ydelser efter denne lov fortsat være samlet i kommunen.

Det vil dermed fortsat være kommunalbestyrelsen, som altid har forsyningsansvaret for det nødvendige antal pladser i tilbud til målgrupperne efter loven. Som følge heraf vil det være kommunalbestyrelsen, som vil skulle sikre, at der er de nødvendige tilbud efter loven. Dette forsyningsansvar vil kommunalbestyrelsen fortsat skulle opfylde ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud.

Forslaget betyder, at der ikke sker ændringer i den eksisterende retstilstand, som dermed videreføres uændret."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Bornholms Regionskommune ikke handler i strid med reglerne i barnets lov om kommunernes forsyningspligt i sager, hvor børn eller unge har behov for både behandling og specialundervisning.

Det fremgår af barnets lov § 12, stk. 1, at kommunen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter loven, og at det kan ske enten ved brug af egne tilbud eller ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud. Efter barnets lov § 32, stk. 1, nr. 5 og 8, skal kommunen træffe afgørelse om blandt andet behandling, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte.

Kommunens forsyningspligt i barnets lov betyder, at kommunen skal sørge for, at de børn, der har behov for et behandlingstilbud, får bevilget

det. Det følger af barnets lov § 10, stk. 3, at et sådant tilbud som udgangspunkt skal iværksættes straks.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af Bornholm Regionskommunes udtalelse af 7. januar 2025, at der som udgangspunkt ikke er ventetid på iværksættelse af kombinerede tilbud indeholdende behandlingstilbud og specialundervisningstilbud.

Vi lægger også vægt på, at det fremgår af Bornholms Regionskommunes udtalelse af 22. november 2024, at kommunen foretager en tværgående visitation i forhold til de børn og unge, der har brug for både et specialundervisningstilbud efter folkeskoleloven og et behandlingstilbud efter barnets lov. Det betyder ifølge udtalelsen, at der træffes to separate afgørelser efter de to lovgivninger, men at der laves en sammenhængende, samlet plan for udmøntningen af afgørelserne.

Vi lægger desuden vægt på, at det fremgår af Bornholms Regionskommunes udtalelse af 7. januar 2025, at kommunen iværksætter kombinerede tilbud indeholdende specialundervisning og behandling tilpasset de konkrete behov hos den enkelte elev. Det fremgår derudover af udtalelsen af 22. november 2024, at det er gældende procedure og praksis i kommunen, at der vedlægges klagevejledning i de tilfælde, hvor kommunen ikke bevilger et behandlings- og specialundervisningstilbud.

På den baggrund vurderer vi, at Bornholms Regionskommune overholder reglerne i barnets lov om kommunens forsyningspligt i sager, hvor børn og unge har behov for et behandlingstilbud. Vi bemærker i den forbindelse, at reglerne om forsyningspligt i barnets lov ikke finder anvendelse i forhold til undervisningstilbud, herunder specialundervisning, efter folkeskoleloven.

Det fremgår desuden af folkeskolelovens § 20, stk. 5, at specialundervisning *kan* gives i et behandlings- og specialundervisningstilbud, der er godkendt efter lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge. I de tilfælde, hvor et barn eller en ung har behov for både et behandlingstilbud og et specialundervisningstilbud, er der således ikke et krav om, at det *skal* leveres i et behandlings- og specialundervisningstilbud, der er godkendt efter lov om behandlings- og specialundervisningstilbud til børn og unge.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovliggheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Nanna B. Damgaard

Kopi er sendt til:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsесloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Barnets lov, jf. lovbekendtgørelse nr. 890 af 19. juni 2024

Lov om folkeskolen (folkeskoleloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 989 af 27. august 2024