



Ankestyrelsens brev til
Thisted Kommune

**Tilsynsudtalelse om kommunalbestyrelsens høring af
handicaprådet.**

31. maj 2024

Vi vender hermed tilbage i sagen om Thisted Kommunes undladelse af at høre handicaprådet over forslag om besparelser og mere målrettede tilbud som følge af første og anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen.

J.nr. 23-23740 og
23-23859

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Thisted Kommunes praksis omkring høring af handicaprådet er i overensstemmelse med lovgivningen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Sagen har også givet Ankestyrelsen anledning til at foretage en indledende undersøgelse af, om Thisted Kommunes omlægning af tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering har været i strid med de implementerede regler i beskæftigelsesindsatsloven om, at initiativet vedrørende mere målrettede tilbud ikke gælder for uddannelseshjælpsmodtagere.

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Sagen har ligeledes givet Ankestyrelsen anledning til at foretage en vurdering af, om det er i strid med reglerne i kommunestyrelsesloven, at Arbejdsmarkedsudvalget i Thisted Kommune ikke offentliggjorde punktet i beslutningsprotokollen om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Thisted Kommune handler i strid med retssikkerhedsloven ved at have en praksis, hvor kommunalbestyrelsen ikke hører handicaprådet over initiativer, der har betydning for mennesker med handicap, medmindre der er tale om lokalpolitiske initiativer.

Ankestyrelsen vurderer ligeledes, at kommunen handler i strid med retssikkerhedsloven ved, at kommunalbestyrelsen foretager et konkret skøn af, hvorvidt handicaprådet skal høres over konkrete lokalpolitiske initiativer, som har betydning for mennesker med handicap.

Ankestyrelsen vurderer i den forbindelse, at Thisted Kommune har handlet i strid med retssikkerhedsloven ved at undlade at høre handicaprådet over forslag til besparelser og mere målrettede tilbud som følge af første og anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen, inden forslaget blev vedtaget af Arbejdsmarkedsudvalget.

Ankestyrelsen vurderer derimod, at Thisted Kommunes omlægning af tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering ikke ses at være i strid med de implementerede regler i beskæftigelsesindsatsloven om, at initiativet vedrørende mere målrettede tilbud ikke gælder for uddannelseshjælpsmodtagere.

Ankestyrelsen vurderer også, at det ikke var i strid med reglerne i kommunestyrelsesloven, at Arbejdsmarkedsudvalget i Thisted Kommune ikke offentliggjorde punktet i beslutningsprotokollen om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen.

Vi beder kommunalbestyrelsen i Thisted Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Sagens oplysninger

[A] skrev til Ankestyrelsen den 6. marts 2023. [A] oplyste, at Thisted Kommune overtrådte retningslinjerne i forhold til at tage beslutninger hen over hovedet på handicaprådet og andre interessenter. [A] henviste i øvrigt til, at det omhandlede initiativ ikke gælder for unge uddannelseshjælpsmodtagere.

[B] skrev til Ankestyrelsen den 13. marts 2023. [B] oplyste, at Thisted Kommune uretmæssigt havde behandlet en sag som et lukket punkt i Arbejdsmarkedsudvalget og uretmæssigt havde undladt at høre handicaprådet over en sag med konsekvenser for mennesker med handicap.

På baggrund af de to henvendelser bad Ankestyrelsen den 11. april 2023 Thisted Kommune om en udtalelse.

Thisted Kommune sendte den 23. maj 2023 en udtalelse sammen med en række bilag.

Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”1.3 **Opsummerende** er Thisted Kommunes synspunkter overordnet som følger:

- For så vidt angår **forhold 1** er det Thisted Kommunes overordnede synspunkt, at lovgivningen er fulgt i forbindelse med Arbejdsmarkedsudvalgets beslutning af 19. december 2022, herunder at det ikke var i strid med § 37 a, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, at der ikke blev foretaget høring af kommunens handicapråd forud for, at Arbejdsmarkedsudvalget den 19. december 2022 vedtog beslutningen om besparelser og mere målrettede tilbud som følge af første og anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen.

- For så vidt angår **forhold 2** er det Thisted Kommunes overordnede synspunkt, at Thisted Kommunes omlægning af beskæftigelsesindsatsen i det hele var/er i overensstemmelse med indholdet af delaftalerne om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen og den lovgivningsmæssige implementering heraf.

[...]

2.1 Delaftalerne om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen

[...]

2.1.3 Som led i den første delaftale blev det aftalt, at proceskravene i indsatsen for uddannelseshjælpsmodtagere ville skulle lempes med henblik på at skabe mere fleksible rammer for at tilrettelægge den rette indsats. Et element i aftalen var bl.a., at der fremover højst måtte gå 4 måneder mellem hvert tilbud, hvorimod der tidligere højst havde måttet gå 4 uger mellem hvert tilbud. Derudover aftaltes som led i første delaftale, at der skulle indføres mulighed for digitale samtaler efter 6 måneders ledighed.

[...]

2.1.5 Anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen indeholdt en række yderligere besparelsesinitiativer, herunder ét initiativ vedrørende mere målrettede tilbud, som er særligt relevant i forhold til denne sag. Konkret indebærer dette initiativ, at "tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering" fra den 1. januar 2023 ikke længere skulle tælle med som ret- og pligttilbud, ligesom det ikke længere skulle indgå i forhold til kommunernes opfyldelse af fokusmålet, at den gennemsnitlige andel af personer, der har modtaget minimum et aktivt tilbud inden for de seneste 12 måneder, skal være mindst 70 %. Hensigten med initiativet var/er, at kommunerne i højere grad skal benytte sig af "andre former for aktivering, som bedre kan hjælpe de ledige tilbage i beskæftigelse, herunder virksomhedsrettede tilbud, ordinære løntimer og ordinær uddannelse", jf. delaftalens side 3.

[...]

Det nævnes imidlertid eksplicit i anden delaftale, at aftalen ikke er til hinder for, at kommunerne også i fremtiden vil kunne gøre brug af tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering, forudsat at det vurderes (fortsat) at være givende for den enkeltes ledighedsforløb og tilbagevenden til beskæftigelse.

Det følger desuden af delaftalen, at initiativet vedrørende mere målrettede tilbud **ikke** gælder for uddannelseshjælpsmodtagere og udlændinge i program efter integrationsloven, hvilket skal ses i lyset af, at der gælder særlige krav om kontinuerlig aktivering for netop disse grupper. Det indebærer, at disse grupper fortsat vil kunne modtage tilbud om vejledning og øvrig opkvalificering som ret- og pligttilbud, ligesom tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering fortsat tæller med for disse grupper i forhold til opfyldelse af fokusmålet for indsatsen som led i skærpet tilsyn (70 %-målet).

[...]

2.2.1 Den 16. november 2022 – og således på tidspunktet, hvor udkastet til lovforslaget til lovændringen, der skulle implementere den del af anden delaftale, der vedrører mere målrettede tilbud, var sendt i høring – behandlede Arbejdsmarkedsudvalget i Thisted

Kommune en sag om "Nytænkning af beskæftigelsesindsatsen". Sagen vedrørte beslutning om besparelser og mere målrettede tilbud som følge af første og anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen. I sagen var der særligt fokus på det i anden delaftale indeholdte initiativ vedrørende målrettede tilbud.

2.2.2 På mødet den 16. november 2022 blev der ikke truffet nogen endelig beslutning, og sagen blev derfor på ny behandlet på Arbejdsmarkedsudvalgets møde den 19. december 2022. Referatet fra dagsordenspunktet med bilag 3-5 vedlægges som bilag H. Sagen blev, som det fremgår af dagsordenspunktet, behandlet som et lukket punkt, jf. nærmere herom nedenfor under afsnit 4.

[...]

2.2.5 Som det fremgår af bilag 3, vedrørte de konkrete forslag til besparelser en række forskellige tilbud, og som var nøje baseret på de ovenfor anførte parametre om "pris", "effekt" og "unge langt fra arbejdsmarkedet". Der blev således lagt op til, at samarbejdet med Basen, Enggården og Skiftespoeret ophørte, mens GAVN ville skulle omlægges til et virksomhedsrettet tilbud med lavere kapacitet. Endvidere blev der lagt op til, at der fremover ville skulle være færre pladser hos Elmelund, og at en kontrakt med Job og Træning ville skulle genforhandles.

[...]

3.1.4 Bestemmelsen i [§ 37 a,] stk. 2 må naturligt forstås således, at høringen af handicaprådet knytter sig handicaprådets kompetenceområde som fastsat i stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen **alene** skal høre handicaprådet over initiativer, som har betydning for mennesker med handicap, i det omfang sådanne initiativer er at anse for lokalpolitiske spørgsmål.

[...]

3.1.7 **Opsummerende** består handicaprådets opgaver således i at rådgive kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål, samt at besvare høringer fra kommunalbestyrelsen om alle lokalpolitiske initiativer, som har betydning for mennesker med handicap, hvortil kommer, at handicaprådet af egen drift kan tage spørgsmål op af mere generel karakter.

Det ses ikke at være nærmere defineret, hverken i retssikkerhedsloven, i forarbejderne eller i vejledningen, hvornår der er tale om lokalpolitiske spørgsmål, eller hvilke beslutninger/initiativer der – givet at de vedrører lokalpolitiske spørgsmål – kan anses for at have betydning for mennesker med handicap, og hvor kommunalbestyrelsen derfor er forpligtet til at foretage høring af handicaprådet.

Dette indebærer principielt, at den i retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, fastsatte høring, kan omfatte et hvilket som helst lokalpolitisk initiativ, idet ét initiativ, selv om det ikke direkte måtte vedrøre mennesker med handicap – potentielt – indirekte vil kunne få betydning for mennesker med handicap.

I naturlig konsekvens heraf er derfor også fastsat i vejledningen:

”Det er kommunalbestyrelsen, som afgør, om handicaprådet skal høres over et konkret spørgsmål.”

Det betyder med andre ord, at det er op til kommunalbestyrelsen i hvert enkelt tilfælde at afgøre, om et givent lokalpolitisk initiativ er af en sådan karakter, at der bør iværksættes høring af handicaprådet. Dermed er det heller ikke forudsat, at der nødvendigvis skal ske høring over ethvert initiativ, uanset at det potentielt vil kunne have en eller anden form for betydning for mennesker med handicap.

[...]

3.1.10 På baggrund af ovenstående kan det lægges til grund, at lovgiver ikke har fastsat konkrete retningslinjer for, hvornår en beslutning vedrører lokalpolitiske spørgsmål og endvidere, hvornår sådanne spørgsmål må anses for at have betydning for mennesker med handicap, men at det omvendt er overladt til kommunalbestyrelsen at afgøre, hvornår handicaprådet skal høres over konkrete spørgsmål. Kommunalbestyrelsen må med andre ord foretage en konkret vurdering af, dels i hvilket omfang der er tale om en lokalpolitisk beslutning, dels om den pågældende beslutning indebærer initiativer, som har betydning for mennesker med handicap af en sådan karakter, at der bør foretages høring.

Heraf følger således, at kommunalbestyrelsen (eller det administrative eller politiske organ, som kommunalbestyrelsen

måtte have delegeret sin kompetence til) har et **skøn** i forhold til at afgøre, hvornår en given beslutning har en sådan karakter, at handicaprådet konkret skal/bør høres herover. Samtidig skal det holdes for øje, at det som redegjort for tilkommer handicaprådet af egen drift at tage spørgsmål af generel karakter op til drøftelse, alt med den konsekvens, at handicaprådet, i et tilfælde, hvor der ikke måtte være sket høring, kan komme med forslag til såvel politiske som administrative initiativer.

3.3 Den konkrete sag

3.3.1 Når Erhverv og Beskæftigelse henholdsvis

Arbejdsmarkedsudvalget i den konkrete sag har vurderet – jf. det skøn, der i hvert enkelt tilfælde tilkommer kommunalbestyrelsen, jf. punkt 3.1.7 ovenfor – at Handicaprådet ikke har skullet høres forud for, at Arbejdsmarkedsudvalget traf beslutning den 19. december 2022, beror dette på en række forskellige omstændigheder:

3.3.2 Et element, der indgik i Thisted Kommunes vurdering af, at der ikke skulle foretages høring i den konkrete sag, var, at den vedtagne politiske beslutning om at omlægge beskæftigelsesindsatsen ikke som sådan vedrørte kommunens handicappolitik, men derimod *beskæftigelsespolitik*. Thisted Kommune er opmærksom på, at en omlægning af beskæftigelsespolitikken selv sagt vil kunne få (afledte) konsekvenser for mennesker med handicap, men som der er redegjort for i punkt 2.2.10 ovenfor, er der i forhold til hver enkelt borger (herunder også mennesker med handicap) givet øvrige relevante tilbud i henhold til lovgivningen, og dette vel at mærke efter dialog herom mellem kommunen og de enkelte borgere og deres sagsbehandlere. For det tilfælde, at der skulle ske høring af Handicaprådet i en situation som den foreliggende, ville det dermed indebære, at Handicaprådet skulle inddrages i den løbende tilpasning af de forskellige tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering inden for beskæftigelsesområdet, hvilket ikke kan anses for at ligge inden for rammerne af høringspligten og/eller inden for rammerne af de tilfælde, hvor KL og DH *anbefaler*, at der skal ske høring.

Hertil bemærkes i øvrigt, at Handicaprådet, jf. punkt 3.1.5 ovenfor, heller ikke kan behandle spørgsmål om enkeltpersoners forhold, og

at en eventuel høring over tilpasningen af de forskellige tilbud i hvert fald de facto ville nærme sig noget sådant.

[...]

3.3.3 Et andet element, som indgik i Thisted Kommunes vurdering af, at der ikke skulle foretages høring, var, at kommunens muligheder for at opnå de væsentlige besparelser, der var fastsat med den lovgivningsmæssige implementering af delaftalen, var endog ganske begrænsede. I anden delaftale var det således specifikt forudsat, at en del af indsatsen, der på tidspunktet blev givet som øvrig vejledning og opkvalificering, ville skulle omlægges i retning af ordinære løntimer, ordinær uddannelse og virksomhedsrettede tilbud. Der var med andre ord med delaftalerne allerede gjort op med prioriteringerne fra lovgivers side, og opgaven lokalt var således herefter at udmønte i overensstemmelse med de indgåede aftaler. At hensigten med delaftalerne (navnlig anden delaftale) netop var at omlægge tilbud, der gives som øvrig vejledning og opkvalificering, er i øvrigt bekræftet under det lovforberedende arbejde, jf. bl.a. punkt 2.1.9 ovenfor.

[...]

3.3.4 Derudover var – og er – det Thisted Kommunes synspunkt, at eftersom beslutningen vedrørende omlægningen af beskæftigelsesindsatsen hvilede på en af lovgiver vedtaget besparelse på beskæftigelsesområdet, var der reelt slet ikke tale om lokalpolitiske spørgsmål omfattet af § 37 a i retssikkerhedsloven.

[...]

3.3.5 **Alt i alt** fastholder Thisted Kommune på baggrund af ovenstående – dels det skitserede vedrørende § 37 a i retssikkerhedsloven, dels det skitserede vedrørende den konkrete sag – at der ikke bestod nogen pligt til at foretage høring af Handicaprådet forud for, at Arbejdsmarkedsudvalget på baggrund af delaftalerne traf beslutning om at omlægge beskæftigelsesindsatsen som gjort den 19. december 2022.

3.3.6 Videre er det Thisted Kommunes vurdering, at beslutningen om konkret at undlade høring under alle omstændigheder lå inden

for det skøn, der i henhold til § 37 a i retssikkerhedsloven tilkommer kommunalbestyrelsen.

[...]

3.3.8 Dertil kommer, at Thisted Kommune ikke alene har disponeret på en måde, der synes at være i overensstemmelse med den måde, hvorpå en række andre kommuner har disponeret, Thisted Kommune har også disponeret inden for rammerne af, i hvilket omfang der normalt sker inddragelse af Handicaprådet i Thisted Kommune.

Thisted Kommune bemærker i øvrigt i tilknytning hertil, at der – Thisted Kommune bekendt – ikke ses at være nogen praksis på området, som taler imod, at kommunalbestyrelsen i en situation som den foreliggende kunne udøve skønnet, sådan som det er sket.

[...]

4.1 Om end Ankestyrelsen ikke udtrykkeligt har anmodet Thisted Kommune om at fremkomme med sine bemærkninger til Handicaprådets beskyldning om, at sagen for Arbejdsmarkedsudvalget uretmæssigt er blevet behandlet for lukkede døre, finder Thisted Kommune – i lyset af indholdet af henvendelserne vedlagt Ankestyrelsens brev af 11. april 2023 – anledning til at fremkomme med sine bemærkninger hertil. Dette for at understrege, at det forhold, at sagen – legitimt og i overensstemmelse med sædvanlig praksis – er blevet behandlet bag lukkede døre, selvsagt ikke har haft andre formål end at beskytte de berørte parter.

[...]

4.3 Indledningsvis skal det understreges, at udvalgsmøder – i modsætning til kommunalbestyrelsesmøder – ikke er offentlige, og at udgangspunktet derfor er, at udvalgssager behandles som lukkede sager. I henhold til kommunestyrelseslovens § 20, stk. 7, er der pligt til at offentliggøre udvalgenes sagsfortegnelse, men ikke et beslutningsprotokollat. Som også anført i Thisted Kommunes juridiske notat af 1. marts 2023 (bilag O), har man imidlertid – ud fra princippet om meroffentlighed – i Thisted

Kommune besluttet, at der tillige offentliggøres beslutningsprotokollat for udvalgs møder.

[...]

4.8 Samlet set er det således Thisted Kommunes vurdering, at sagen vedrørende omlægning af beskæftigelsesindsatsen – af hensyn til de berørte tilbud, medarbejdere og borgere – blev behandlet som et lukket punkt. Der var således behov for at sikre, at de berørte blev orienteret om omlægningen på en ordentlig måde og ikke eksempelvis gennem medierne. Hertil kommer, at det ville kunne skabe usikkerhed hos de berørte, såfremt de på et tidligere tidspunkt var blevet orienteret om indstillingen. Af den årsag anså Thisted Kommune det heller ikke for muligt eksempelvis at orientere de berørte allerede på tidspunktet, hvor indstillingen forelå og dermed forud for Arbejdsmarkedsudvalgets stillingtagen hertil. Thisted Kommune orienterede imidlertid de involverede parter om den trufne beslutning, så snart dette praktisk var muligt, idet der dog i forhold til planlægningen heraf selvsagt måtte tages hensyn til afvikling af juleferie hos de involverede parter.

5. Ad delaftalernes betydning for uddannelseshjælpsmodtagere

[...]

5.2 Thisted Kommune forstår videre ovenstående sådan, at Ankestyrelsen anmoder Thisted Kommune om at redegøre for, hvorfor omlægningen af beskæftigelsesindsatsen i Thisted Kommune – til trods for, at tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering for så vidt angår uddannelseshjælpsmodtagere fortsat vil tælle med som ret- og pligttilbud og som led i opfyldelse af fokusmålet – har indebåret, at nogle tilbud med denne målgruppe er blevet berørt af omlægningen.

[...]

5.5 Det er kendetegnende for en lang række af de tilbud, der i Thisted Kommune udbydes øvrig vejledning og opkvalificering, at der var tilknyttet uddannelseshjælpsmodtagere til de respektive tilbud, idet der henvises til tabellerne over de enkelte borgeres ydelsesstatus i august 2022 (bilag 5 i bilag H). Videre skal det understreges, at der hverken i delaftalerne eller lovgivningen er

anført, at den samlede omlægning af beskæftigelsesindsatsen ikke kan eller må berøre tilbud, som har uddannelsesmodtagere som målgruppe.

5.6 Det faktum, at omlægningen bl.a. har haft virkning for tilbud, hvor der – som det også er anført i bilag 5 – var tilknyttet borgere i uddannelseshjælp, ændrer imidlertid ikke ved det faktum, at uddannelseshjælpsmodtagere, jf. anden delaftale, fortsat kan modtage tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering som ret- og pligttilbud, ligesom øvrig vejledning og opkvalificering fortsat vil tælle med i forhold til fokusmålet for netop denne gruppe. Som anført i brevet af 13. februar 2023 (bilag L), er situationen da heller ikke den, at Thisted Kommune har valgt at opsigesamarbejdet med alle de tilbudssteder, der har unge som målgruppe. Der kan således fortsat tilbydes tilbud i denne kategori.

5.7 Det er på den baggrund Thisted Kommunes synspunkt, at udmøntningen således ikke er i strid med indholdet af delaftalerne eller den lovgivningsmæssige implementering heraf. Tværtimod må en sådan udmøntning efter Thisted Kommunes synspunkt anses for at være helt i tråd med det i delaftalerne forudsatte.

5.8 At Thisted Kommunes udmøntning må anses for at være sket i overensstemmelse med delaftalerne, er i øvrigt bekræftet af beskæftigelsesministeren.

[...]

5.9 Beskæftigelsesministeren har således med ovenstående bekræftet, at antallet af aktive tilbud til uddannelseshjælpsmodtagere – på baggrund af første delaftale – forventedes at falde. At den samlede omlægning af beskæftigelsesindsatsen – som det er tilfældet i Thisted Kommune – bl.a. har medført, at tilbud med uddannelseshjælpsmodtagere som målgruppe har måttet nedlægges eller justeres, er en ganske naturlig og nødvendig følge heraf.

5.10 Der er derfor heller ikke noget uforeneligt med delaftalerne, at den samlede omlægning bl.a. har haft konsekvenser for uddannelsesmodtagere, som har været tilknyttet de tilbud, der har været underlagt forandringer/opsagt. Omvendt fastholder Thisted Kommune, at de dele af delaftalerne, som er udmøntet gennem Arbejdsmarkedsudvalgets beslutning den 19. december 2022, i det

hele er i overensstemmelse med indholdet af delaftalerne og den lovgivning, der implementerer delaftalerne.”

Følgende fremgår bl.a. af bilag H, som var fremsendt sammen med udtalelsen:

“Tilbud der fremgår i "Bilag 3 - Forslag til besparelser”

Basen

Om

Basen er et udviklingstilbud til unge med ADHD og autisme, der har brug for støtte, vejledning, træning og undervisning i at brolægge vejen mellem ungdomsliv, uddannelse og erhvervsliv. Arbejdet med den unge tager udgangspunkt i ressourcer og kompetencer og er individuelt tilrettelagt. I dagligdagen indgår den unge i fællesskabet med andre unge omkring fælles projekter. Det kan være fysisk træning, håndværksmæssigt arbejde, social træning, individuelle samtaler og botræning.

[...]

Elmelund

Om

Hos Elmelund arbejdes der med sentudviklede unge gennem forskellige socialpædagogiske tilbud som f.eks. bostøtte, botræning, erhvervsafklaring, særligt tilrettelagte uddannelsesforløb samt aktivitets- og samværstilbud.

[...]

Enggården

Om

Enggården er et socialt arbejds- og bofællesskab henvendt til borgere med psykisk sårbarhed. Her tilbydes forskellige former for undervisning og kreative aktiviteter, og både medlemmer og medarbejdere er fælles om gårdens daglige drift.

[...]

Skiftesporet

Om

Skiftesporet er et socialpædagogisk dag-/arbejdstilbud til normalt begavede unge mellem 18 og 35 år, der har behov for særlig støtte i dagligdagen i forhold til job og uddannelse."

Følgende fremgår af Thisted Kommunes hjemmeside:

"Skiftesporet er et tilbud til dig over 18 år, der har psykiske lidelser og sårbarheder, og har behov for socialpsykiatrisk træning, afklaring og støtte i en periode."

Ankestyrelsen bad den 17. april 2024 Social-, Bolig og Ældreministeriet om en udtalelse om fortolkningen af retssikkerhedslovens § 37, stk. 1, og 2.

Social-, Bolig- og Ældreministeriet oplyste den 17. maj 2024 følgende:

"Ad 1. Om kommunalbestyrelsen er forpligtet til at høre handicaprådet over alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap og om forpligtelsen er begrænset til lokalpolitiske initiativer

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 1, at kommunalbestyrelsen nedsætter et handicapråd. Handicaprådet rådgiver kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål og formidler synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører mennesker med handicap. Efter retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, hører kommunalbestyrelsen handicaprådet over alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap.

Det fremgår af forarbejderne til § 37 a (Folketingstidende 2004-2005, A, L 39 som fremsat s. 10) og af vejledning til retssikkerhedslovens (retssikkerhedsvejledningen) punkt 428, at handicaprådet kun skal beskæftige sig med generelle overordnede spørgsmål og ikke må behandle personsager. Handicaprådet kan dog imidlertid tage generelle spørgsmål op, som udspringer af en personsag.

Det fremgår ligeledes af retssikkerhedsvejledningens punkt 428, at handicaprådet kan tage spørgsmål af mere generel karakter op til drøftelse og komme med forslag til såvel politiske som administrative initiativer. Handicaprådets virksomhed omfatter således alle spørgsmål vedrørende

handicap på tværs af sektorer.

Det fremgår endvidere af forarbejderne til L 39 (Folketingstidende 2004-2005, A, L 39 som fremsat) s. 10, at som led i sin virksomhed som lokalt dialogforum på handicapområdet kan handicaprådet fx tage kontakt med andre handicapråd eller organisationer m.v., ligesom rådet vil kunne rette henvendelse til Det Centrale Handicapråd med henblik på at få belyst særlige temaer ud fra et landsdækkende perspektiv.

I svaret på SOU alm. del spm. 149 (2022-2023) af 31. marts 2023 fremgår det, at det er formålet med de kommunale handicapråd, at de skal fungere som medspillere i forhold til kommunens handicappolitiske indsats og udvikling og påvirke kommunens handicappolitiske forhold.

Ministeriet kan oplyse, at der ikke er fastsat regler i lovgivningen, der begrænser kommunalbestyrelsen til kun at høre handicaprådet over lokalpolitiske initiativer, som har betydning for mennesker med handicap. Det har desuden heller ikke været intentionen med loven, at handicaprådets kompetence skulle være begrænset til lokalpolitiske initiativer.

Ministeriet er således enige i Ankestyrelsens opfattelse af, at kommunalbestyrelsen efter retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, har en selvstændig forpligtelse til at høre handicaprådet over alle initiativer, der har betydning for mennesker med handicap. Ministeriet er ligeledes enige i Ankestyrelsens opfattelse af, at forpligtelsen til at høre handicaprådet ikke er begrænset til lokalpolitiske initiativer, der har betydning for mennesker med handicap.

Ad 2. Om retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, giver kommunalbestyrelsen mulighed for at foretage skøn af, hvorvidt handicaprådet skal høres over et konkret initiativ

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, at kommunalbestyrelsen hører handicaprådet over alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap.

Som det også fremgår ovenover under spørgsmål 1, skal

handicaprådet kun beskæftige sig med generelle overordnede spørgsmål og må ikke behandle personsager, jf. forarbejderne til § 37 a (Folketingstidende 2004-2005, A, L 39 som fremsat s. 10). Det fremgår dog af retssikkerhedsvejledningens punkt 428, at rådet imidlertid kan tage generelle spørgsmål op, som udspringer af en personsag.

Efter ministeriets opfattelse skal kommunalbestyrelsen høre handicaprådet over konkrete initiativer, der har betydning for mennesker med handicap, så længe der er tale om generelle overordnede spørgsmål. Kommunalbestyrelsen er således ikke tillagt en skønsmargin mht. disse sager. Kommunalbestyrelsen er dog tillagt et skøn mht., om kommunalbestyrelsen ønsker at høre handicaprådet i øvrige sager, herunder i konkrete spørgsmål eller spørgsmål af mere generel karakter, som udspringer af en personsag.

Ad 3. Om rækkevidden af ordlyden "betydning for mennesker med handicap" omfatter et hvilket som helst initiativ, der både har direkte og indirekte betydning for mennesker med handicap.

Ministeriet kan oplyse, at det er kommunalbestyrelsen, som har ansvaret for at vurdere om et initiativ har betydning for mennesker med handicap.

Det fremgår af forarbejderne til § 37 a (Folketingstidende 2004-2005, A, L 39 som fremsat s. 10) og af retssikkerhedsvejledningen punkt 428, at handicaprådets virksomhed omfatter alle spørgsmål vedrørende handicap på tværs af sektorer.

Det fremgår dog, som nævnt i tidligere afsnit, af retssikkerhedsvejledningens punkt 428, at handicaprådet kun skal beskæftige sig med generelle overordnede spørgsmål og ikke må behandle personsager. Handicaprådet kan imidlertid tage generelle spørgsmål op, som udspringer af en personsag.

Det er derfor ministeriets opfattelse, at den i retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, fastsatte høringsforpligtelse omfatter et hvilket som helst initiativ, der har betydning for mennesker med handicap - uanset om initiativet har direkte eller indirekte betydning for mennesker med handicap."

Regler, praksis og andre fortolkningsbidrag

Følgende fremgår af retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 1 og 2, om handicaprådet:

“§ 37 a. Kommunalbestyrelsen nedsætter et handicapråd. Handicaprådet rådgiver kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål og formidler synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører mennesker med handicap.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen hører handicaprådet over alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap.”

Følgende fremgår af forslag til lov om ændring af retssikkerhedsloven, lovforslag nr. L 39, samlingen 2004-05:

“I lovforslaget foreslås det, at der etableres handicapråd i kommunerne. Handicaprådene skal rådgive kommunalbestyrelsen om handicappolitiske spørgsmål og høres om alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap. Formålet med forslaget er at sikre mennesker med handicap indflydelse på initiativer i kommunerne, som har betydning for mennesker med handicap.

[...]

Til nr. 15

Da der indføres obligatoriske handicapråd i kommunerne, foreslås det, at bestemmelsen i § 32, stk. 2 ophæves.

[...]

Til nr. 18

Det foreslås, at der indsættes en ny bestemmelse i § 37 a, hvorefter der skal nedsættes et handicapråd i hver kommune, der skal være rådgivende for kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål og skal formidle synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører mennesker med handicap. Rådet skal desuden virke som forum for løbende dialog mellem handicappede og deres organisationer og

kommunen. Handicaprådet skal høres om alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap.

Det foreslås således, at rådets virksomhed generelt skal omfatte alle spørgsmål vedrørende handicap på tværs af sektorer. Handicaprådet skal kun beskæftige sig med generelle overordnede spørgsmål og må ikke behandle personsager.”

Følgende fremgår af bekendtgørelse om råd på det sociale område § 3, stk. 3:

”§ 3. [...] *Stk. 3.* Handicaprådet kan ikke behandle spørgsmål om enkeltpersoners forhold, herunder personalesager eller konkrete klagesager.”

Følgende fremgår af beskæftigelsesindsatslovens § 104:

”§ 104. Personer omfattet af § 6, nr. 4 og 5, har pligt til at tage imod tilbud efter kapitel 11-14 i hele perioden, indtil de påbegynder ordinær uddannelse eller bliver selvforsørgende, herunder ved beskæftigelse. Det gælder dog ikke, hvis pligten til tilbud er bortfaldet efter § 106. Personer, der deltager i en særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse efter lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov, er undtaget fra ret og pligt til tilbud.”

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 10 og § 20, stk. 1, 4, 5 og 7:

”§ 10. Kommunalbestyrelsens møder er offentlige, jf. dog § 10 a. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed. Spørgsmålet om, hvorvidt en sag giver grundlag for dørlukning, forhandles for lukkede døre, hvis dette bestemmes af kommunalbestyrelsen eller formanden.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære behandlingen af sager for lukkede døre. Kommunalbestyrelsen kan tilkalde andre personer til at overvære en sags behandling for lukkede døre, når det er ønskeligt af hensyn til sagens oplysning.

§ 20. Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. Økonomiudvalget og hvert stående udvalg træffer for hvert regnskabsår beslutning om, når og hvor udvalgets møder skal

afholdes. Møderne skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgsberetninger kan udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest 4 hverdage før møder i kommunalbestyrelsen, jf. § 8, stk. 4. Udvalgets beslutning om mødeplan kan af ethvert af udvalgets medlemmer forlanges indbragt til afslutning af kommunalbestyrelsen.

[...]

Stk. 4. Udvalgene kan tillade personer, der er ansat i kommunens tjeneste, at overvære møderne med henblik på varetagelse af sekretariatsfunktioner m.v. for udvalget. Udvalgene kan tilkalde andre personer, herunder andre medlemmer af kommunalbestyrelsen, til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplysning.

Stk. 5. Økonomiudvalget kan tillade kommunalbestyrelsesmedlemmer, som ikke er medlemmer af økonomiudvalget, at overvære dets afsluttende behandling af forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag.

[...]

Stk. 7. En fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på udvalgenes møder, skal med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt offentliggøres.”

Det fremgår af resumé af brev af 9. november 2001 fra det daværende Indenrigsministerium (resumé-databasen 01.1.18), at ministeriet udtalte, at ordlyden af kommunestyrelseslovens dagældende § 8, stk. 6 (efter 2014 § 8, stk. 7), og § 20, stk. 7, at der alene for så vidt angår kommunalbestyrelsens møder er et krav om efterfølgende offentliggørelse af beslutningsprotokollen.

Ministeriet tilføjede, at der efter ministeriets opfattelse ikke var noget til hinder for, at et stående udvalg - med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt - træffer beslutning om at offentliggøre udvalgets beslutningsprotokol, men at der ikke ifølge lovgivningen eksisterer en pligt hertil.

Følgende fremgår af punkt 428 i vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 til retssikkerhedsloven:

”428. Handicaprådets opgaver er beskrevet i retssikkerhedsbekendtgørelsens § 28. Opgaverne består i at besvare høringer fra kommunalbestyrelsen om alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap. Kommunalbestyrelsen

er således forpligtet til at høre handicaprådet over alle initiativer, som vedrører mennesker med handicap. Handicaprådet skal dermed have indflydelse på kommunens handicappolitik i bred forstand og på såvel spørgsmål af overordnet karakter som på forhold, der har betydning for hverdagen for mennesker med handicap. Det kan f.eks. være initiativer på social- og sundhedsområdet, specialundervisning og initiativer på kulturområdet, hvor spørgsmål om tilgængelighed kan få betydning. Særligt i forhold til børn og unge med handicap kan det handle om initiativer til kvalitet og støtte i den almindelige undervisning, muligheder for fritidsaktiviteter og pasning samt muligheder for, at børn og unge med handicap har indflydelse på eget liv og egen situation. Herudover skal handicaprådet rådgive kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål, og de kan behandle alle lokalpolitiske spørgsmål, som vedrører mennesker med handicap. Rådet kan endelig også tage spørgsmål af mere generel karakter op til drøftelse og komme med forslag til såvel politiske som administrative initiativer. Rådets virksomhed omfatter således alle spørgsmål vedrørende handicap på tværs af sektorer. Det fremgår af retssikkerhedsbekendtgørelsen, at handicaprådet kun skal beskæftige sig med generelle overordnede spørgsmål og ikke må behandle personsager. Rådet kan imidlertid tage generelle spørgsmål op, som udspringer af en personsag.

Det er kommunalbestyrelsen, som afgør, om handicaprådet skal høres over et konkret spørgsmål.”

Følgende fremgår af beskæftigelsesministerens svar af 31. marts 2023 til Thisted Kommune:

”Besparelsen blev i første delaftale blandt andet fundet ved at lempe og forenkle proceskravene i indsatsen for uddannelseshjælpsmodtagere. Konkret besluttede aftalekredsen at forenkle og lempe kravene til uddannelseshjælpsmodtageres deltagelse i aktivering, så der fremover højst må være fire måneder mellem hvert tilbud, fremfor fire uger, som reglerne var førhen. Det betyder også, at antallet af aktive tilbud til uddannelseshjælpsmodtagere forventes at falde. Den første samtale i jobcenteret skal fortsat ske inden for én uge efter første henvendelse til kommunen, og det første tilbud skal påbegyndes inden for første måned.

Ved anden delaftale om nytænkningen af beskæftigelsesindsatsen fra juni 2022 besluttede aftalepartierne [...] at tilskynde til en omlægning af beskæftigelsesindsatsen, så indsatsen i højere grad fokuseres på virksomhedsrettede indsatser, som der er evidens for hjælper flere ledige borgere i arbejde.”

Sådan vurderer vi sagen

Om høring af handicaprådet

Ankestyrelsen lægger til grund, at Thisted Kommune ikke hører handicaprådet over initiativer, der har betydning for mennesker med handicap, medmindre der er tale om lokalpolitiske initiativer.

I forhold til lokalpolitiske initiativer, som har betydning for mennesker med handicap, lægger Ankestyrelsen til grund, at Thisted Kommune har en praksis, hvor kommunalbestyrelsen foretager et konkret skøn af, om handicaprådet skal høres over sådanne lokalpolitiske initiativer.

Ankestyrelsen vurderer, at denne praksis er i strid med retssikkerhedslovens regler om høring af handicaprådet. Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsen har en selvstændig forpligtelse til at høre handicaprådet over alle initiativer, der har betydning for mennesker med handicap på tværs af sektorer.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, at kommunalbestyrelsen hører handicaprådet over alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap. Det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen i stk. 2, at handicaprådet *skal* høres om alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap.

Det følger af vejledningen til retssikkerhedsloven, at handicaprådets opgaver består i at besvare høringer fra kommunalbestyrelsen om alle initiativer, som har betydning for mennesker med handicap. Handicaprådet skal dermed have indflydelse på kommunens handicappolitik i bred forstand og på såvel spørgsmål af overordnet karakter som på forhold, der har betydning for hverdagen for mennesker med handicap.

På denne baggrund er det Ankestyrelsens vurdering, at Thisted Kommune efter retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, var forpligtet til at høre handicaprådet over forslag til besparelser og mere målrettede tilbud som følge af første og anden delaftale om nytænkning af

beskæftigelsesindsatsen, inden forslaget blev vedtaget af Arbejdsmarkedsudvalget.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at forslaget til besparelser og mere målrettede tilbud som følge af første og anden delaftale om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen har betydning for mennesker med handicap, idet der blandt andet er tale om ophør af samarbejde med tilbudssteder, som har mennesker med handicap som målgruppe.

Det er også Ankestyrelsens opfattelse, at forslaget har betydning for et større antal borgere i Thisted Kommune, herunder mennesker med handicap. Med forslaget er der således ikke taget stilling til, hvordan den beskæftigelsesrettede indsats skal tilrettelægges konkret i forhold til den enkelte borger. Vi vurderer derfor, at høring af handicaprådet over forslaget vedrører generelle overordnede spørgsmål og ikke enkeltpersoners forhold.

Efter retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 1, rådgiver handicaprådet kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål og formidler synspunkter om lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører mennesker med handicap.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at kommunalbestyrelsen *kan* høre handicaprådet, når der er tale om konkrete spørgsmål om handicappolitik eller konkrete lokalpolitiske spørgsmål, der vedrører mennesker med handicap. Det er i sådanne tilfælde således overladt til kommunalbestyrelsen at afgøre, om handicaprådet skal høres. Hvis der derimod er tale om initiativer, som har betydning enten direkte eller indirekte for mennesker med handicap, herunder handicappolitiske eller lokalpolitiske initiativer, *skal* kommunalbestyrelsen efter retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2, høre handicaprådet.

Om omlægning af beskæftigelsesindsatsen

For så vidt angår Thisted Kommunes omlægning af tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering, hvorved nogle tilbud med målgruppen uddannelseshjælpsmodtagere er blevet berørt, finder Ankestyrelsen ikke anledning til at foretage yderligere.

Vi lægger vægt på, at Thisted Kommune har oplyst, at det er kendetegnende for en lang række af de tilbud i kommunen, der udbyder øvrig vejledning og opkvalificering, at der er knyttet uddannelseshjælpsmodtagere til de respektive tilbud.

Vi lægger også vægt på Thisted Kommunes oplysning om, at uddannelseshjælpsmodtagere fortsat kan modtage tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering som ret- og pligttilbud. Kommunen har i øvrigt ved omlægningen ikke opsagt samarbejdet med alle de tilbudssteder, der har unge som målgruppe.

Vi lægger yderligere vægt på, at det fremgår af svar fra beskæftigelsesministeren af 31. marts 2023 til Thisted Kommune, at aftalekredsen konkret besluttede at forenkle og lempe på kravene til uddannelseshjælpsmodtageres deltagelse i aktivering, og at dette betød, at antallet af aktive tilbud til uddannelseshjælpsmodtagere forventedes at falde.

På denne baggrund vurderer vi, at Thisted Kommunes omlægning af tilbud om øvrige vejledning og opkvalificering ikke ses at være i strid med de implementerede regler i beskæftigelsesindsatsloven om, at initiativet vedrørende mere målrettede tilbud ikke gælder for uddannelseshjælpsmodtagere. Vi vurderer derfor, at det ikke har betydning, at tilsynet tager denne del op til behandling.

Om offentliggørelse af Arbejdsmarkedsudvalgets beslutningsprotokol
For så vidt angår Arbejdsmarkedsudvalget i Thisted Kommunes undladelse af at offentliggøre punktet i beslutningsprotokollen om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen, finder Ankestyrelsen ikke anledning til at foretage yderligere.

Vi er enige med Thisted Kommune i, at der ikke er en pligt efter kommunestyrelsesloven til at offentliggøre beslutningsprotokoller fra møder i de stående udvalg. Møder i de stående udvalg er lukkede møder.

Vi lægger vægt på, at Thisted Kommune har oplyst, at selvom kommunen ikke har pligt til at offentliggøre beslutningsprotokoller for udvalgsmøder, så har kommunen en praksis, hvor protokollerne offentliggøres ud fra principperne om meroffentlighed.

Vi lægger også vægt på, at Thisted Kommune har oplyst, at der i forhold til sagen om nytænkning af beskæftigelsesindsatsen forelå saglige og legitime hensyn for at fravige denne praksis og undlade at offentliggøre punktet i beslutningsprotokollen.

Thisted Kommune har i den forbindelse oplyst, at sagen blev behandlet som et lukket punkt af hensyn til de berørte tilbud, medarbejderne på tilbuddet og borgerne. Kommunen ønskede at sikre, at de berørte blev

orienteret om omlægningen på en ordentlig måde og ikke eksempelvis gennem medierne.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Thisted Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

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 lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Hanne Vibeke Rasmussen

Kopi er sendt til:

[A]

[B]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 69 af 23. januar 2024.

Lovbekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) nr. 261 af 13. marts 2024 2023.

Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område Nr. 9330 af 21. marts 2019.

Bekendtgørelse om råd på det sociale område nr. 580 af 9. maj 2022.

Lovbekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats (beskæftigelsesindsatsloven) nr. 280 af 1. marts 2024.