

Ankestyrelsens brev til
Viborg Kommune

Tilsynsudtalelse om kommunens praksis for høring af handicaprådet

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Viborg Kommunes undladelse af at høre handicaprådet over beslutningen om en reduktion af kommunens samarbejdsaftale med Center for Kommunikation og Undervisning Skive-Viborg (CKU).

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

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Viborg Kommune handler i strid med retssikkerhedsloven ved at have en praksis, hvor kommunen undlader at høre handicaprådet over væsentlige reduktioner i tilskud til tilbud, der har mennesker med handicap som målgruppe.

Ankestyrelsen vurderer i den forbindelse, at Viborg Kommune har handlet i strid med retssikkerhedsloven ved at undlade at høre handicaprådet over reduktion af kommunens samarbejdsaftale med CKU.

Vi beder byrådet i Viborg Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Sagens oplysninger

[A] skrev til Ankestyrelsen den 30. juli 2024 vedrørende lovligheden af Viborg Kommunes fremgangsmåde, hvor handicaprådet ikke blev hørt over en vedtaget besparelse på 500.000 kr., som skulle ramme blinde og

17. december 2024

J.nr. 24-76128

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

svagtseende børn i Viborg Kommune.

[A] havde bl.a. vedlagt udskrift af punkt 3 "Finansiering af minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet" fra referat af møde den 9. august 2023 i Børne- og Ungdomsudvalget. Som bilag til punktet var der linket til "notat vedr. struktur og omprioriteringsmuligheder".

Følgende fremgår bl.a. af notatet:

"Revideret samarbejdsaftale med CKU Skive-Viborg
500.000 kr.

Center for Kommunikation og Undervisning Skive-Viborg hjælper børn med betydelige synsudfordringer hjemme og i institution (særligt Nørrehus). Viborg Kommune har hjemtaget høreproblemstillinger, der varetages af logopædteamet. CKU Skive-Viborg er en tværkommunal institution, som drives i samarbejde med Skive Kommune, og centeret dækker også voksenhandicapområdet og skoler.

Dagtilbudsområdets udgift er p.t. 985.000 kr. årligt.

Der pågår et arbejde med at opklare, hvordan ordningen kan reduceres uden at forringe servicen på dagtilbudsområdet ved en ændret tilgang til ydelserne. En løsning kan eventuelt være at hjemtage understøttelsen og undtage dagtilbud (og eventuelt skole) af samarbejdsaftalen."

[A] havde også vedlagt svar fra formanden for Børne- og Ungdomsudvalget i Viborg Kommune.

Følgende fremgår af svaret:

"Tak for din henvendelse af 16. juni 2024 vedr. Byrådets beslutning om en reduktion af Viborg Kommunes samarbejdsaftale med CKU med 500.000 kr., og hvori du spørger til, om Handicaprådet burde have været hørt i den pågældende sag.

Beslutningen om en reduktion af samarbejdsaftalen med CKU blev taget af Byrådet i forbindelse med budgetforliget for 2024, og som en del af de samlede finansieringer af minimumsnormeringerne på dagtilbudsområdet. Af forslaget fremgik det, at der i forbindelse

med forslaget om en reduktion også pågik en afklaring af, hvordan reduktionen kan ske uden at servicen forringes ved en ændret tilgang til ydelserne. På den baggrund fandt vi i udvalget ikke behov for at høre Handicaprådet specifikt, da det heller ikke er praksis i forbindelse med andre administrative ændringer af tilrettelæggelsen af indsatser.

Jeg kan orientere om, at CKU ikke har reduceret i ydelserne på børnesyns- og IKT området. Området er stadig betjent af en specialuddannet synskonsulent og en specialuddannet IKT konsulent. De besparelser, som CKU har foretaget som følge af reduktionen, er udmøntet som en rammebesparelse. CKU har fastholdt børnesynsmedarbejderen og dermed de ydelser, som er beskrevet i samarbejdsaftalen."

På baggrund af henvendelsen fra [A] bad Ankestyrelsen den 5. september 2024 Viborg Kommune om en udtalelse.

Viborg Kommune sendte den 25. september 2024 en udtalelse.

Følgende fremgår af udtalelsen:

"Ad 1) Overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2

Viborg Kommune er fortsat af den opfattelse, at forligspartiernes beslutning af 29. august 2023 om ikke at sende forslag til bl.a. en reduktion i rammen til CKU fra 2025 i høring, er i overensstemmelse med retssikkerhedslovens § 37 a, stk. 2. Viborg Kommune lægger herved vægt på, at det af det konkrete forslag fremgår, at der i forbindelse med forslaget om en reduktion også pågik en afklaring af, hvordan reduktionen, ved en ændret tilgang til ydelserne, kan ske uden at servicen forringes. Viborg Kommune har ved den vurdering taget Ankestyrelsens afgørelse af 31. maj 2024 vedr. Thisted Kommune i betragtning, og har lagt vægt på, at der med reduktionen af tilskuddet var tale om en forventet effektivisering af indsatserne og ikke en besparelse. Udgangspunktet for Viborg Kommune har således været, at der med en omlægning af praksis vil kunne ske en reduktion af rammen uden, at det vil få konsekvenser for målgruppen. Forventningen var dermed, at der reduktionen i tilskuddet var tale om en effektivisering og ikke en besparelse. Viborg Kommune har i den vurdering bl.a. lagt vægt på, at det for Viborg Kommunes vedkommende er tale om en meget smal målgruppe på dagtilbudsområdet, som der fortsat ville blive givet et tilskud på

0,5 mio. kr. årligt til. Tilskuddet fra dagtilbudsområdet udgør en mindre andel af Viborg Kommunes samlede driftstilskud til CKU, som samlet set udgør et to-cifret millionbeløb.

Viborg Kommune har i forlængelse heraf været til rådighed og opfordret til dialog med den daglige ledelse af CKU med henblik på sparring ift. ændret praksis. Henset til, at der med reduktionen af rammen ikke er lagt op til opgavebortfald, men alene praksisændringer gennem nye faglige tilgange og ændret arbejdstilrettelæggelse, finder Viborg Kommune ikke, at Handicaprådet har været høringsberettiget i den pågældende sag. Dette gør sig også gældende for øvrige administrative praksisændringer, som i det daglige foretages på både almen og det specialiserede område.

Ad 2) Praksis for høring af Handicaprådet

Det fremgår af Handicaprådets vedtægter § 3, stk. 2, at:

"Viborg Byråd skal høre Handicaprådet om alle initiativer, der har betydning for mennesker med handicap. Sager skal forelægges rådet så tidligt, at der bliver mulighed for en grundig sagsbehandling."

Herudover er Handicaprådet fast høringspart ifm. med budgetforliget for Viborg Kommune.

Praksis i Viborg Kommune er således, at Handicaprådet høres i de politiske beslutninger, der har betydning for mennesker med handicap. Dette gør sig gældende for både byrådet og fagudvalgene. Herudover høres Handicaprådet i sager vedr. tilgængelighed.

Sagsforløb

Den 10. maj 2023 behandlede Børne- og Ungdomsudvalget sagen: Revideret procesplan for finansiering af minimumsnormeringer herunder ny dagtilbudsstruktur. I procesplanen var der planlagt en offentlig høring i perioden fra den 8.-30. juni.

Den 7. juni 2023 besluttede Børne- og Ungdomsudvalget at sende den samlede udfordring med finansiering af minimumsnormeringer videre til budgetforhandlingerne.

Den 21. juni 2023 besluttede Økonomi- og Erhvervsudvalget at anmode Børne- og Ungdomsudvalget om at genbehandle udvalgets budgetudfordringer vedr. minimumsnormeringer, med henblik på i videst muligt omfang at finansiere disse indenfor udvalgets rammer

Den 9. august 2023 behandlede Børne- og Ungdomsudvalget forslag til finansiering af minimumsnormeringer. Heriblandt var et

forslag om en besparelse på 0,5 mio. kr. i tilskuddet fra dagtilbudsområdet til CKU. Af notat til udvalgets behandling fremgår det, at der pågår et arbejde med at opklare, hvordan ordningen kan reduceres uden at forringe servicen på dagtilbudsområdet ved en ændret tilgang til ydelserne.

Den 29. august 2023 indgik tre partier i Viborg Byråd forlig om budget 2024-2027. Af forliget fremgår det blandt andet at: "Finansieringen af minimumsnormeringerne sker delvist ved en omprioritering af midler inden for Børn og Ungeområdet, jf. indstilling fra Børne- og Ungdomsudvalgets møde den 9. august 2023. Forslagene har været i høring og høringssvar har været vedlagt byrådets budgetmateriale. Med dette forlig godkendes de af Børne- og ungdomsudvalget, fremlagte forslag." Det skal bemærkes, at Handicaprådet er fast høringspart på budgetforlig i Viborg Kommune.

16. juni 2024 - Henvendelse fra [A] til udvalgsformand Katrine Fusager Rohde vedr. manglende høring af Handicaprådet i forbindelse med reduktion af tilskuddet til CKU fra dagtilbudsområdet.

1. juli 2024: Svar fra Udvalgsformand Katrine Fusager Rohde til [A]. Hvoraf det bl.a. fremgår at: Beslutningen om en reduktion af samarbejdsaftalen med CKU blev taget af Byrådet i forbindelse med budgetforliget for 2024, og som en del af de samlede finansieringer af minimumsnormeringerne på dagtilbudsområdet. Af forslaget fremgik det, at der i forbindelse med forslaget om en reduktion også pågik en afklaring af, hvordan reduktionen kan ske uden at servicen forringes ved en ændret tilgang til ydelserne. På den baggrund fandt vi i udvalget ikke behov for at høre Handicaprådet specifikt, da det heller ikke er praksis i forbindelse med andre administrative ændringer af tilrettelæggelsen af indsatser."

Reglerne

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

"§ 37 a. [...]

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."

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."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Viborg Kommunes praksis, hvor kommunen undlader at høre handicaprådet over væsentlige reduktioner i tilskud til tilbud, der har mennesker med handicap som målgruppe, er i strid med retssikkerhedslovens regler om høring af handicaprådet.

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 handicaprådet skal 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.

Ankestyrelsen vurderer også, at Viborg Kommunes reduktion i samarbejdsaftalen med CKU er et initiativ, som har betydning for mennesker med handicap. Viborg Kommune var derfor forpligtet til at høre handicaprådet, inden beslutningen om reduktion i samarbejdsaftalen med CKU blev truffet.

Ankestyrelsen lægger vægt på, at Viborg Kommune vil reducere tilskuddet til CKU's dagtilbudsområde med 500.000 kr. årligt, hvilket svarer til en halvering af tilskuddet til CKU's dagtilbudsområde.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens vurdering, at initiativet om en reduktion af kommunens samarbejdsaftale med CKU ikke vil kunne gennemføres, uden at det vil få betydning for hverdagen for mennesker med handicap. Dette uanset, at der i kommunen pågår et arbejde med at opklare, hvordan ordningen kan reduceres uden at forringe servicen på dagtilbudsområdet ved en ændret tilgang til ydelserne.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

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

Vi bemærker, at udtalelsen skal behandles af byrådet i et møde.

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]

Vi har anvendt:

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

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

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