

---

December 2018

# Notat om Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne og regionerne



Ankestyrelsen

# Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1	INDLEDNING	3
KAPITEL 2	DE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER FOR TILSYNET	4
	<b>Det statslige tilsyn med kommunerne</b>	<b>4</b>
	<b>Tilsynets overførsel til ankestyrelsen</b>	<b>5</b>
	<b>Ændrede regler for tilsynets sagsrejsning</b>	<b>6</b>
KAPITEL 3	BESKRIVELSE AF TILSYNETS VIRKSOMHED – SAGSTYPER OG ANTAL	9
KAPITEL 4	TILSYNETS SAGSUDVÆLGELSE	13
	<b>De lovgivningsmæssige rammer for tilsynets sagsudvælgelse</b>	<b>13</b>
	<b>Bundne opgaver</b>	<b>13</b>
	<b>Ikke-bundne opgaver</b>	<b>13</b>
	<b>Principperne for sagsudvælgelse</b>	<b>16</b>
	<b>Tilsynets sagsudvælgelse</b>	<b>18</b>
	<b>Eksempler på princippernes anvendelse</b>	<b>19</b>
KAPITEL 5	ET MERE FOKUSERET TILSYN	22
	<b>Videnindsamling og synergieffekt</b>	<b>22</b>
	<b>Forhåndsudtalelser</b>	<b>24</b>
	<b>Tematisering</b>	<b>24</b>
	<b>Fokus på ny lovgivning</b>	<b>25</b>
	<b>Formidling</b>	<b>25</b>
	<b>Kommunikation og dialog i øvrigt</b>	<b>26</b>
KAPITEL 6	SAMMENFATNING	27

## KAPITEL 1 Indledning

Den 1. april 2017 blev det statslige tilsyn med kommunerne overført til Ankestyrelsen. Samtidig blev tilsynet mere fleksibelt stillet i forhold til, hvornår en sag skal tages op til behandling, ved henvendelser, der er modtaget efter den 1. april 2017.

Det fremgår af Ankestyrelsens resultatplan for 2018, at Ankestyrelsen i sit arbejde med det kommunale og regionale tilsyn skal prioritere en smidig og effektiv sagsbehandling, herunder også set i lyset af ændringen af rammerne for Ankestyrelsens sagsudvælgelse i det kommunale og regionale tilsyn pr. 1. april 2017.

Ankestyrelsen skal i den forbindelse gennemføre en analyse af det kommunale og regionale tilsyns arbejdsgange og sagstynge samt udarbejde en strategi for, hvordan sagsbehandlingstiderne i tilsynssagerne nedbringes, herunder i særdeleshed sagsbehandlingstiderne for tilsynssager om aktindsigt.

Strategien skal ligeledes indeholde et oplæg til, hvordan Ankestyrelsen vil bruge de nye muligheder i lov om kommunernes styrelse og regionsloven omhandlende blandt andet målretning af Ankestyrelsens udvælgelse af tilsynssager til at styrke den proaktive del af tilsynet med fokus på sager af principiell og alvorlig karakter.

Tilsynet er samtidig udpeget som et af de strategiske fokuspunkter i Ankestyrelsens strategi for 2018-2020.

Det fremgår af Ankestyrelsens langsigtede strategi, at der skal udvikles et effektivt og samfundsrelevant tilsyn ved udvikling af en ny og proaktiv tilsynsmodel, som indebærer fokus på udvælgelse og behandling af generelle og vigtige emner samt fokus på transparens og kommunikation om tilsynets plan og prioriteringer.

Denne beskrivelse indeholder baggrunden og de praktiske og lovgivningsmæssige rammer for udførelsen af tilsynsopgaven i Ankestyrelsen samt en strategi for det fremtidige arbejde med tilsynet i Ankestyrelsen.

Derudover har Ankestyrelsen iværksat forskellige tiltag til en effektivisering af tilsynets arbejde, som sammen med strategien skal bidrage til at opfylde Ankestyrelsens mål for tilsynet som beskrevet i resultatplanen for 2018 og den langsigtede strategi for 2018-2020.

De udførte og igangsatte initiativer skal i sammenhæng med retningslinjerne for det mere fokuserede tilsyn bidrage til at nedbringe sagsbehandlingstiden i tilsynssagerne.

## KAPITEL 2 De lovgivningsmæssige rammer for tilsynet

### DET STATSLIGE TILSYN MED KOMMUNERNE

Det overordnede formål med det kommunale tilsyn er at sikre statens interesse i, at kommuner og regioner handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommuner og regioner udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.

Den kommunale styrelseslov indeholder følgende centrale bestemmelser om det kommunale tilsyn:

# §

#### § 48

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog stk. 2 og 3.

...

Stk. 3. Ankestyrelsen fører ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag.

Bestemmelserne gælder tilsvarende for Ankestyrelsens tilsyn med regionerne i kraft af henvisninger i regionsloven.

Bestemmelserne suppleres af en række bestemmelser om tilsynets reaktionsmuligheder. Disse reaktionsmuligheder retter sig mod kommunalbestyrelser og regionsråd. Tilsynet kan således under nærmere angivne betingelser annullere beslutninger truffet af kommunalbestyrelserne og regionsrådene, meddele tvangsbøder til de medlemmer som er ansvarlige for en lovstridig beslutning/undladelse, anlægge erstatningssag mod de medlemmer som er ansvarlige for et økonomisk tab samt fastsætte en erstatningsretlig bod til disse medlemmer mod at frafalde et sådant sagsanlæg.

Sanktionerne anvendes kun i meget begrænset omfang. I langt de fleste tilfælde, hvor tilsynet bedømmer en konkret kommunal disposition, vil tilsynet således afgive en vejledende udtalelse, som kommunen langt overvejende tager til efterretning. Alene det forhold, at tilsynet foretager en indledende høring, kan medføre, at kommunen retter op på det ulovlige forhold. I sådan en situation, hvor der er rettet op, vil tilsynet ofte afslutte sagen uden yderligere.

Det er forudsat, at tilsynet efter anmodning fra en kommune kan afgive en forhåndsudtalelse om lovligheden af en konkret påtænkt disposition. Kommunen er ikke forpligtet til at bede om en forhåndsudtalelse endsige følge tilsynets vurdering. Men hvis tilsynet har vurderet, at en disposition er ulovlig, og kommunen vælger alligevel at gennemføre denne, vil medlemmerne

af kommunalbestyrelsen være i ond tro, og der vil eventuelt kunne anvendes sanktioner efterfølgende.

Uanset om tilsynets virkemiddel er vejledende udtalelser, sanktioner eller forhåndsudtalelser, er det grundlæggende sigte med det kommunale tilsyn dog det samme: tilsynet tager sigte på en retlig bedømmelse af en konkret kommunal eller regional disposition/undladelse, hvor tilsynet har mulighed for i sidste ende at gennemtvinge sin retsopfattelse over for de ansvarlige politikere i kommunen/regionen om nødvendigt ved anvendelse af sanktioner i overensstemmelse med betingelserne herfor i lov om kommunernes styrelse.

Tilsynet tager sager op af egen drift. Det er hverken nødvendigt eller tilstrækkeligt, at der er en forudgående henvendelse om den mulige ulovlighed. Det afgørende er, at der er oplysninger, der giver tilsynet en anledning til at tage sagen op.

Tilsynet varetager herudover visse lovbestemte godkendelsesbeføjelser, ligesom tilsynet kan være forpligtet til at overveje, om tilsynets såkaldte fagedfunktion skal anvendes, jf. herom kapitel 4.

## TILSYNETS OVERFØRSEL TIL ANKESTYRELSEN

Ved lov nr. 176 af 21. februar 2017 blev tilsynet med kommunerne organisatorisk flyttet fra Statsforvaltningen til Ankestyrelsen.

Ved det senere fremsatte ændringsforslag om overførslen af det kommunale tilsyn til Ankestyrelsen fremgår blandt andet følgende af bemærkningerne til ændringsforslaget:

*“Overførslen af det kommunale tilsyn fra Statsforvaltningen til Ankestyrelsen vil kunne understøtte et fortsat fokus på koordineringen mellem det kommunale og regionale tilsyn og Ankestyrelsens øvrige sagsområder, herunder i forhold til henvisning af relevante sager til hinanden.*

*Overførslen vil videre kunne understøtte en større opmærksomhed på de muligheder, det kommunale og regionale tilsyn har i forhold til bl.a. at sikre overholdelse af Ankestyrelsens afgørelser ved hjælp af den såkaldte fagedfunktion.*

*Fagedfunktionen indebærer, at det kommunale og regionale tilsyn, når det er påkrævet, vil kunne pålægge en kommune eller region, der nægter at efterleve en bindende afgørelse fra en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, at gøre dette, om nødvendigt ved brug af tvangsbøder. Fagedfunktionen kan også være aktuel, hvis en kommune eller region ikke svarer på anmodninger om oplysninger fra den særlige klage- eller tilsynsmyndighed.*

*Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 2.2.3. berører den foreslåede ændring ikke rammerne for det kommunale og regionale tilsyns anvendelse af fagedfunktionen. De foreslåede mere fleksible rammer for tilsynets sagsudvælgelse gælder således ikke for fagedfunktionen.*

*Som anført i lovforslagets almindelige bemærkninger afsnit 2.2.3. vil det kommunale og regionale tilsyn således som hidtil i sager, hvor en kommune eller region har nægtet at efterleve en bindende afgørelse fra en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, være forpligtet til at vurdere, om tilsynets bistand er påkrævet til gennemtvinding af myndighedens*

afgørelse. Det gælder også, hvor den konkrete afgørelse fra Ankestyrelsen, der ønskes gennemtvunget, vedrører en borgers enkeltsag.

Med henblik på i yderligere omfang at understøtte, at kommuner sikrer, at der bliver fulgt op på Ankestyrelsens afgørelser inden for Ankestyrelsens øvrige sagsområder, herunder navnlig det sociale område, forudsættes det, at Ankestyrelsen, hvis Ankestyrelsen modtager en anmodning herom fra den berørte borger, inddrager det kommunale tilsyns fagedfunktion i sager, hvor kommunen nægter at følge op på en hjemvist eller ændret afgørelse fra Ankestyrelsen vedrørende borgerens forhold.

På den måde kan det kommunale tilsyn blive opmærksomt på sager, hvor kommunen nægter at følge op på en hjemvist eller ændret afgørelse fra Ankestyrelsen, og dermed få anledning og pligt til at overveje, hvorvidt der er grundlag for – som led i tilsynets såkaldte fagedfunktion – om fornødent at anvende tvangsbøder over den pågældende kommune eller region.

Ændringen vurderes således at kunne bidrage til at styrke det gode og konstruktive samarbejde, som Statsforvaltningen som led i varetagelsen af det kommunale og regionale tilsyn og Ankestyrelsen allerede har i dag, og sætte yderligere fokus på anvendelse af tilsynets såkaldte fagedfunktion.”

## ÆNDRERE REGLER FOR TILSYNETS SAGSREJSNING

Ved samme lov nr. 176 af 21. februar 2017 blev § 48 a i lov om kommunernes styrelse, om hvornår tilsynet skal tage en tilsynssag op, ændret, således at bestemmelsen fik følgende ordlyd:

# §

### § 48 a

Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

I den tidligere formulering af § 48 a i lov om kommunernes styrelse hed det, at tilsynsmyndigheden besluttede, om der var tilstrækkeligt ”grundlag” for at rejse en tilsynssag. Ændringen af ordlyden fra ”grundlag” til ”anledning” dækker over en ændret tilgang til, hvornår tilsynet skal tage en sag op. Formålet med lovændringen var således, at man ville give tilsynsmyndigheden bedre mulighed for at målrette sit tilsyn mod de sager, som tilsynsmyndigheden fandt mest betydningsfulde ud fra en overordnet vurdering af betydningen for kommuner og regioner i et bredere perspektiv.

For at opnå dette formål ville man stille tilsynet friere ved beslutningen om at tage en sag op, det vil sige at gøre beslutningen om at rejse en tilsynssag mere fleksibel. Derfor afskaffede man ved lovændringen tilsynsmyndighedens hidtidige pligt til at undersøge en sag nærmere, såfremt tilsynsmyndigheden blev bekendt med oplysninger, der gav grundlag for at antage, at der var en vis sandsynlighed for en ulovlighed, der ikke var bagatelagtig, og som havde

betydning for den aktuelle retstilstand. I stedet er der i bemærkningerne til lovforslaget indført nogle fokuspunkter, som tilsynsmyndigheden skal iagttage ved sin sagsudvælgelse.

Lovændringen ændrer ikke på tilsynets kompetence, jf. § 48 i lov om kommunernes styrelse, og lovændringen ændrer heller ikke på tilsynets hidtidige mulighed for at tage sager op. Tilsynets adgang til at rejse en sag er som hidtil alene begrænset af principperne om saglig forvaltning og af behørig hensyntagen til, at der skal være tale om sager, der ikke er så gamle, at de ikke har betydning for den aktuelle retstilstand.

Om den hidtil gældende retstilstand samt formålet med ændringen af kommunestyrelseslovens § 48 a, er blandt andet anført (idet det bemærkes, at tilsynet først blev foreslået overført til Ankestyrelsen ved et senere fremsat ændringsforslag):

*”Statsforvaltningen har således efter de gældende regler pligt til at undersøge en sag nærmere, såfremt Statsforvaltningen bliver bekendt med oplysninger, der giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som har betydning for retstilstanden i dag.*

...

*En del af Statsforvaltningens ressourcer bruges derfor i dag på at undersøge og behandle sager, som ikke vurderes at have større og generel betydning for kommuner og regioner, og som reelt kun i begrænset omfang er en hjælp i forhold til de berørte borgere.*

...

*Kombineret med det forholdsvis store antal sager medfører det videre, at Statsforvaltningen opleves primært som reagerende i konkrete enkeltsager, uden at de enkelte udtalelser nødvendigvis har en mere aktuel og fremadrettet betydning for en bredere kreds af kommuner.*

*De gældende lovmæssige bindinger understøtter således ikke hensigtsmæssigt Statsforvaltningens rolle som statens legalitetstilsyn med kommuner og regioner.*

...

*Med lovforslaget vil Statsforvaltningen få bedre mulighed for at målrette tilsynet mod de sager, som ud fra de overordnede formål med det kommunale tilsyn har størst betydning for kommunerne og regionerne, dvs. hvor der er størst behov for, at Statsforvaltningen sætter ind i forhold til det overordnede formål med tilsynet.*

*Ved at give Statsforvaltningen mere fleksible rammer for sagsudvælgelsen vil Statsforvaltningen få mulighed for at operere mere effektivt i forhold til sager af navnlig tværgående og generel karakter. Tilsynet vil kunne agere mere proaktivt i forhold til sager og spørgsmål af denne karakter. Tilsynet vil dermed kunne påtage sig en større og mere aktuel rolle i forhold til afklaring af lovligheden af kommunernes og regionernes aktiviteter.*

...

Med lovforslaget vil Statsforvaltningen endvidere i højere grad få mulighed for at prioritere at tage sager op til behandling på eget initiativ. F.eks. vil Statsforvaltningen kunne vælge at tage sager op til behandling, hvor den eller de involverede ikke selv har tilstrækkelige ressourcer eller overskud til at rejse en sag over for Statsforvaltningen, eller hvor den eller de involverede uberettiget har opnået nogle fordele, som de pågældende derfor ikke har anledning til at gå videre med. Lovforslaget vil samtidig give Statsforvaltningen bedre mulighed for at behandle de sager, der tages op til behandling, hurtigere.

...

Opfølgningen kan f.eks. ske i form af generelle breve eller informationer til alle kommuner og/eller regioner. Dermed vil Statsforvaltningen i højere grad kunne prioritere forebyggelse af, at der sker (yderligere) ulovligheder i kommunerne og regionerne, ligesom Statsforvaltningen i yderligere omfang kan understøtte en bedre tilrettelæggelse af Statsforvaltningens sagsbehandling på en mere smidig måde end i dag.

...

Som følge af lovforslaget vil Statsforvaltningen ikke længere have pligt til at undersøge enhver henvendelse nærmere, som Statsforvaltningen måtte modtage som led i det kommunale tilsyn. Det forhold, at Statsforvaltningen bliver bekendt med oplysninger, der giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som har betydning for retstilstanden i dag, vil dermed ikke fremadrettet i sig selv indebære en pligt til at undersøge sagen nærmere.

...

Statsforvaltningen vil således ved overvejelser om, hvorvidt der som følge af en henvendelse, omtale i presse eller lignende er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn, skulle foretage en vurdering af, om det ud fra de overordnede formål med det kommunale tilsyn - at overvåge, at kommunerne og regionerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommunerne og regionerne udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder, jf. afsnit 2.2.1.1. - har væsentlig betydning, at Statsforvaltningen som statens tilsyn med kommuner og regioner tager sagen op til behandling.”

Der henvises til dette notats kapitel 4, hvor principperne for tilsynets sagsudvælgelse er gengivet.



## KAPITEL 3 Beskrivelse af tilsynets virksomhed – sagstyper og antal

Ankestyrelsen (og før 1. april 2017 Statsforvaltningen) modtager og behandler årligt følgende antal tilsynssager:

TABEL 3.1 INDKOMNE OG BEHANDLEDE SAGER I TILSYNET (INKL. SAGER OM AKTINDSIGT)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 til og med 2. kvartal
Indkomne	1618	2194	2109	2179	2006	996
Behandlede	1462	1518	1257	2071	1733	1020

Som det fremgår af tabel 3.2. har antallet af indkomne tilsynssager om aktindsigt været stadigt stigende år for år siden ikrafttrædelsen af den nye offentlighedslov den 1. januar 2014.

TABEL 3.2 INDKOMNE OG BEHANDLEDE SAGER OM AKTINDSIGT

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 til og med 2. kvartal
Indkomne	91	144	281	364	505	267
Behandlede	-	107 <sup>1</sup>	203	297	472	334


Note: 1: Fra marts 2014, hvor der blev oprettet særlig afgørelseskode

Ved en særlig indsats i foråret 2018 har Ankestyrelsen behandlet flere tilsynssager om aktindsigt, end der er indkommet, jf. tabel 3.3. Derved er antallet af verserende sager faldet.

TABEL 3.3 TILSYNSSAGER OM AKTINDSIGT FORDELT PÅ MÅNEDER I DE TO FØRSTE KVARTALETR AF 2018

Måned	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	1. halv-år
Indkomne sager	57	46	35	39	40	50	<b>267</b>
Behandlede sager	102	46	32	22	55	77	<b>334</b>

Som det fremgår af tabel 3.4, udgør tilsynets opgaver i form af kommunestyrelseslovens godkendelsesbeføjelser samt klager over kommunernes behandling af sager om aktindsigt



efter offentlighedsloven en stor del af tilsynets samlede sagsantal (henholdsvis ca. 22 % og ca. 26 %).

Sager om kommunalfuldmagten udgør en mindre del af det samlede sagsantal (ca. 5 %), men den udførte sagstygdeanalyse viser, at der gennemsnitligt anvendes væsentligt flere ressourcer pr. sag til behandlingen af disse sager (20,7 timer pr. sag i forhold til det samlede gennemsnit på 12,6 timer pr. sag).

Sager om sektorlovgivning udgør langt den største del af det samlede sagsantal (ca. 36 %), men i ca. 61 % af disse sager har tilsynet i medfør af kommunestyrelseslovens § 48 a afvist at rejse en sag.

Inden for sektorlovssagerne udgør hovedparten (28 %) sager, som omhandler social- og beskæftigelseslovgivningen, som således falder inden for de områder, der behandles i nogle af Ankestyrelsens fagkontorer. I ca. halvdelen af disse sager har tilsynet i medfør af kommunestyrelseslovens § 48 a afvist at rejse en sag.

Figur 3.1 viser fordelingen af ressourceanvendelsen på tilsynets sagsområder beregnet på baggrund af det gennemsnitlige tidsforbrug pr. sag.

TABEL 3.4 ANTAL AFSLUTTEDE SAGER FRA 1. JULI 2016 TIL 30. JUNI 2018 FORDELT PÅ SAGSEMNE- OG UDFALDSKODER

Sagsemne	Udfaldskode	§ 50 Vejledning/Udtalelse <sup>1</sup>	Kompetenceafvisning <sup>2</sup>	§48 a afvisning	Forhåndsudtalelse	Fogedsag	§ 50 a/ § 51 sanktioner	Sagen trukket tilbage/over-sendt/henlagt	I alt
<b>Godkendelsesbeføjelser</b>									
	Godkendelse/afskedigelse af revisor	37						3	40
	Godkendelse af regnskab	415					1	2	418
	Styrelsesvedtægter	119			2				121
	Samtykke til solidarisk hæftelse	14			3			2	19
	Kommunale fællesskaber og samarbejder	55		3	14			2	74
	Udbudsbekendtgørelsen	71		26	3			8	108
	I alt	711		29	22		1	17	780
	<b>Styrelseslov</b>	35	1	84	3			6	129
	<b>Kommunalfuldmagt</b>	54		91	23			12	180
	<b>Lånedispensationer<sup>3</sup></b>							7	7
<b>Aktindsigt</b>									
	Klager over kommuners aktindsigt efter offentlighedsloven	205	66	508				110	889
	Partsaktindsigt	10	9	22				9	50
	I alt	215	75	530				119	939
	<b>Forvaltningsret</b>	25	55	149	1			17	247
<b>Sektorlov</b>									
	Affaldsgebyr	6	5	68				7	86
	Bolig	14	20	62	1			5	102
	Miljølovgivning	14	33	164				6	217
	Planlov	4	44	78		1	1	6	134
	Skole og institution	11	12	65	4	1		3	96
	Sociale sager	22	118	182	1	18	3	21	365
	Sundhed	5	7	13					25
	Øvrig sektorlovgivning	15	71	158	1	9	2	5	261
	Sager efter udbudsloven			2					2
	I alt	91	310	792	7	29	6	53	1288
	<b>Øvrige sager<sup>4</sup></b>	2	18	32	1			3	56
	<b>Alle områder</b>	<b>1133</b>	<b>459</b>	<b>1707</b>	<b>57</b>	<b>29</b>	<b>7</b>	<b>234</b>	<b>3626</b>

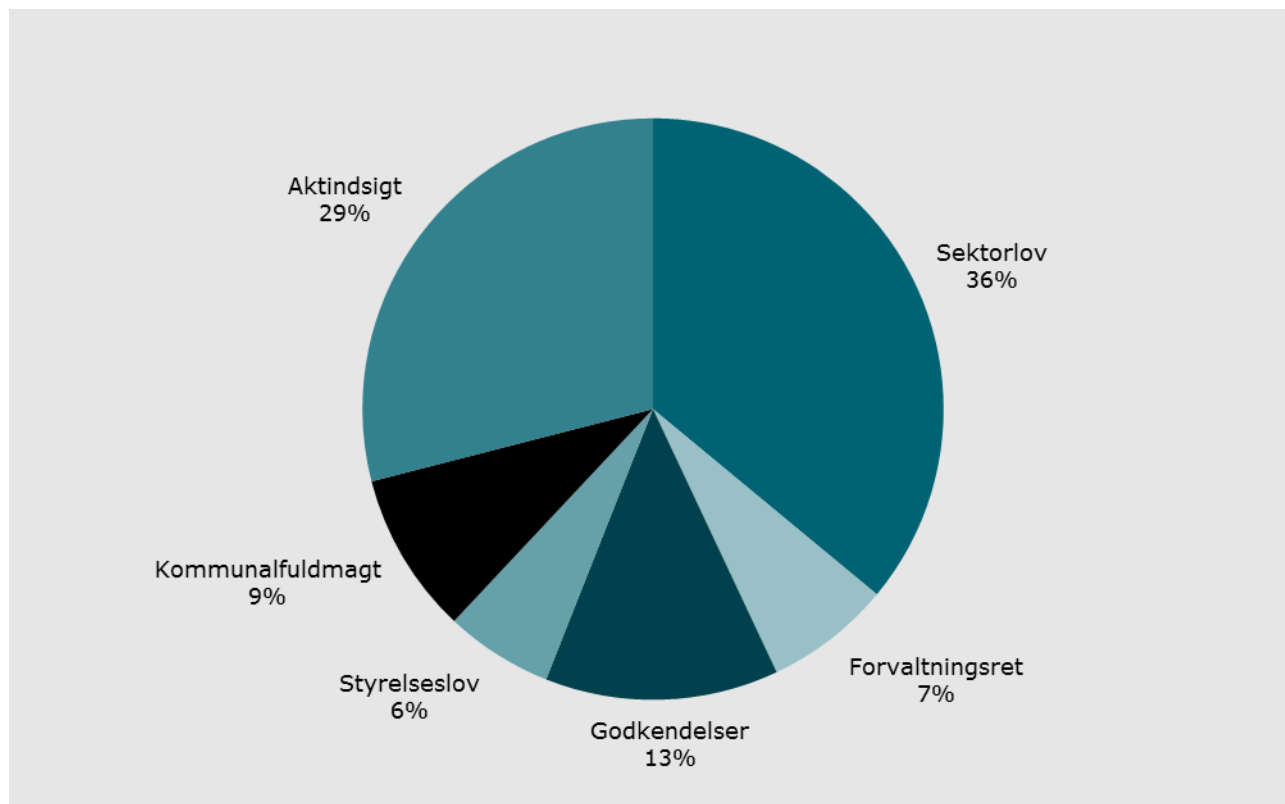
Note: 1 - Inkl. godkendelser, afgørelser og udtalelser til Folketingets Ombudsmand, Social- og Indenrigsministeriet og ressortmyndigheder

2 - Anvendes hvor sagen afvises med henvisning til §§ 47 eller 48 i kommunestyrelsesloven

3 - Sagemnet Lånedispensationer er først anvendt fra marts 2018

4 - Fra 1. marts 2018 anvendes sagsemnet ikke længere

FIGUR 3.1 FORDELING AF RESSOURCEANVENDELSEN PÅ TILSYNETS SAGSOMRÅDER



## KAPITEL 4 Tilsynets sagsudvælgelse

### DE LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER FOR TILSYNETS SAGSUDVÆLGELSE

#### BUNDNE OPGAVER

Tilsynet behandler en række sager, som er bundne i form af lovbestemte godkendelsesbeføjelser. Herudover er der sager, som tilsynet på baggrund af lovbemærkninger forudsættes at fokusere på.

Den kommunale styrelseslov og tilhørende bekendtgørelser indeholder en række bestemmelser, som tillægger tilsynsmyndigheden forskellige godkendelsesbeføjelser. Fælles for disse beføjelser er, at tilsynet er forpligtet til at realitetsbehandle disse sager og altså ikke skal overveje, hvorvidt sagerne understøtter tilsynets overordnede formål.

Bestemmelserne er følgende:

- Styrelseslovens § 2, stk. 3 – styrelsesvedtægter
- Styrelseslovens § 42 – revisionen
- Styrelseslovens § 57, stk. 2 – regnskaber
- Styrelseslovens § 60, stk. 1 og 3 – kommunale fællesskaber
- Udbudsbekendtgørelsens § 1 og § 2, stk. 3 – salg uden offentligt udbud
- Lånebekendtgørelsens §§ 13 og 14 – tilsagn om regelmæssige ydelser og solidarisk hæftelse

Regionsloven indeholder tilsvarende en række bestemmelser om tilsynets godkendelsesbeføjelser i forhold til regionerne.

#### IKKE-BUNDNE OPGAVER

I forarbejderne til lovændringen anføres, hvilke forhold tilsynet skal have særligt fokus på ved vurderingen af, hvorvidt der er anledning til at rejse en tilsynssag, ligesom der opregnes en række momenter, som tilsynet skal inddrage ved denne vurdering.

I den forbindelse fremgår følgende af de specielle bemærkninger til den ændrede § 48 a:

*”Af hensyn til at understøtte, at Statsforvaltningen målretter sin virksomhed mod denne type sager, vil Statsforvaltningen fremadrettet ved vurderingen af, hvorvidt der som følge af en henvendelse, omtale i presse eller lignende er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn, i hvert tilfælde skulle foretage en vurdering af, hvorvidt sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion, dvs. om Statsforvaltningen vurderer, at det har væsentlig betydning, at Statsforvaltningen som statens tilsyn med kommuner og regioner tager sagen op til behandling.*

*Det kommunale tilsyns formål og funktion er beskrevet i de almindelige bemærkninger afsnit 2.2.1.1. Som det fremgår heraf, er det overordnede formål med det kommunale tilsyn at sikre statens interesse i, at kommuner og regioner handler i overensstemmelse med*

lovgivningen, når kommuner og regioner udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.

...

Statsforvaltningen vil videre i sin vurdering af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, bl.a. kunne inddrage, at henvendelsen rejser spørgsmål om kommunernes overholdelse af de uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler, eller om henvendelsen rejser spørgsmål om regionernes overholdelse af de uskrevne grundsætninger om regionernes opgavevaretagelse i kraft af deres karakter af offentlige myndigheder, den såkaldte myndighedsfuldmagt. Statsforvaltningen har – sammen med ministeriet – en væsentlig rolle i fortolkningen og udviklingen af kommunalfuldmagten og regionernes myndighedsfuldmagt.

Statsforvaltningen vil videre i sin vurdering af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, bl.a. kunne inddrage, at henvendelsen rejser spørgsmål vedrørende overholdelsen af lov om kommunernes styrelse og regionsloven. De nævnte love indeholder de overordnede regler for henholdsvis kommunernes og regionernes styrelse, herunder blandt andet borgmesterens, kommunalbestyrelsens, udvalgenes og de enkelte medlemmers rettigheder og pligter i kommunerne og regionsrådsformandens, regionsrådets, udvalgenes og de enkelte medlemmers rettigheder og pligter samt regionernes opgaver i regionerne.

Ved Statsforvaltningens vurdering af, hvorvidt der er anledning til at rejse en tilsynssag, vil videre - som det er tilfældet i dag - kunne indgå, at der er tale om en sag vedrørende en kommunal eller regional afgørelse om aktindsigt efter offentlighedsloven, som falder inden for det kommunale tilsyn, jf. her § 38 i offentlighedsloven.

Det forudsættes, at Statsforvaltningen i sin udvælgelse af sager har fokus på, om en sag rejser de nævnte spørgsmål om overholdelsen af kommunalfuldmagten, myndighedsfuldmagten, lov om kommunernes styrelse, regionsloven og aktindsigt efter offentlighedsloven.

Statsforvaltningen vil ikke være forpligtet til at inddrage disse yderligere momenter ved bedømmelsen af enhver henvendelse, Statsforvaltningen måtte modtage som led i det kommunale tilsyn. Momenterne er alene eksempler på forhold, der kan tillægges betydning af Statsforvaltningen ved vurderingen af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion. Herved skabes de bedste muligheder for en fleksibel målretning af Statsforvaltningens tilsyn.

...

Det vil være op til Statsforvaltningens praksis at fastlægge den nærmere afgrænsning af, hvornår Statsforvaltningen finder anledning til at tage en sag op til behandling. Dette vil være en skønsmæssig vurdering. Statsforvaltningen har vide rammer for at vurdere, om Statsforvaltningen finder anledning til at tage en sag op. Det vil dog ikke være sagligt for Statsforvaltningen at inddrage ressourcemæssige hensyn ved vurderingen af, hvorvidt den enkelte sag skal tages op til behandling som led i det kommunale tilsyn.

*Den foreslåede ændring ændrer ikke rammerne for Statsforvaltningens anvendelse af den såkaldte fogedfunktion (...)*

*Statsforvaltningen vil som hidtil i sager, hvor en kommune eller region har nægtet at efterleve en bindende afgørelse fra en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, være forpligtet til at vurdere, om Statsforvaltningens bistand er påkrævet til gennemtvungelse af myndighedens afgørelse.*

...

*Med den foreslåede ændring ændres der ikke ved, at en forvaltningsmyndighed, herunder en minister, der modtager en henvendelse, der falder inden for det kommunale tilsyns kompetence, som hidtil vil kunne oversende henvendelsen til Statsforvaltningen til videre foranstaltning med henblik på, at Statsforvaltningen vurderer, om der er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn.*

*Statsforvaltningen kan i sådanne tilfælde ved sin vurdering af, om Statsforvaltningen finder anledning til at rejse en tilsynssag, inddrage, at der er tale om en henvendelse vedrørende spørgsmål om overholdelse af lovgivningen inden for den myndigheds ansvarsområde, der har oversendt henvendelsen. Statsforvaltningen er dog ikke forpligtet til at rejse en tilsynssag som følge af en sådan henvendelse."*

For så vidt angår den såkaldte fogedfunktion fremgår videre bl.a. følgende af bemærkningerne til ændringsforslaget til lov nr. 176 af 21. februar 2017:

*"Med henblik på i yderligere omfang at understøtte, at kommuner sikrer, at der bliver fulgt op på Ankestyrelsens afgørelser inden for Ankestyrelsens øvrige sagsområder, herunder navnlig det sociale område, forudsættes det, at Ankestyrelsen, hvis Ankestyrelsen modtager en anmodning herom fra den berørte borger, inddrager det kommunale tilsyns fogedfunktion i sager, hvor kommunen nægter at følge op på en hjemvist eller ændret afgørelse fra Ankestyrelsen vedrørende borgerens forhold.*

*På den måde kan det kommunale tilsyn blive opmærksomt på sager, hvor kommune nægter at følge op på en hjemvist eller ændret afgørelse fra Ankestyrelsen, og dermed få anledning og pligt til at overveje, hvorvidt der er grundlag for – som led i tilsynets såkaldte fogedfunktion – om fornødent at anvende tvangsbøder over for den pågældende kommune eller region."*

Udover de lovbestemte godkendelsesbeføjelser, der er opregnet ovenfor som bundne opgaver, vil tilsynet således skulle have særligt fokus på de henvendelser eller oplysninger, som vedrører:

- kommunal- og myndighedsfuldmagt
- styrelseslovgivning (kommunestyrelsesloven og regionsloven med tilhørende bekendtgørelser)
- aktindsigt
- sager om fogedfunktionen
- henvendelser fra en anden forvaltningsmyndighed

Lovforarbejderne indeholder ikke en absolut forpligtelse til at behandle denne type sager, men lovbemærkningerne må dog anses for at gøre tilsynets adgang til at afvise at tage en sag op inden for disse sagsområder snævrere end for så vidt angår andre af tilsynets sagsområder.

På de andre sagsområder, som hovedsageligt omfatter tilsyn med sektorlovgivningen og forvaltningsret, vil tilsynet skulle fortage en samlet vurdering af, hvorvidt sagen generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion.

Nedenfor gennemgås de overordnede principper for tilsynets sagsudvælgelse på disse sagsområder, ligesom de momenter, som skal indgå i tilsynets vurdering, opregnes.

## PRINCIPPERNE FOR SAGSUDVÆLGELSE

Principperne for tilsynets vurdering af, om der er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn er fastlagt i de specielle bemærkninger til § 48 a.

*”Af hensyn til at understøtte, at Statsforvaltningen målretter sin virksomhed mod denne type sager, vil Statsforvaltningen fremadrettet ved vurderingen af, hvorvidt der som følge af en henvendelse, omtale i presse eller lignende er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn, i hvert tilfælde skulle foretage en vurdering af, hvorvidt sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion, dvs. om Statsforvaltningen vurderer, at det har væsentlig betydning, at Statsforvaltningen som statens tilsyn med kommuner og regioner tager sagen op til behandling.*

*Det kommunale tilsyns formål og funktion er beskrevet i de almindelige bemærkninger afsnit 2.2.1.1. Som det fremgår heraf, er det overordnede formål med det kommunale tilsyn at sikre statens interesse i, at kommuner og regioner handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommuner og regioner udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.”*

I de specielle bemærkninger til § 48 a nævnes en række momenter, der taler for at tage en tilsynssag op:

*”I Statsforvaltningens vurdering af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, vil Statsforvaltningen bl.a. kunne inddrage, om en sag må skønnes at have principiell eller generel betydning eller alvorlig karakter for kommuner og/eller regioner som helhed.*

*Statsforvaltningen vil som moment i en sådan vurdering kunne tillægge det betydning, om sagen må forventes at få særlig betydning for kommunerne og regionernes administration og praksis.*

*En sådan betydning kan f.eks. have baggrund i, at der er et forholdsvist stort antal sager af den pågældende type, og/eller fordi sagen giver anledning til stillingtagen til et væsentligt retsspørgsmål, som Statsforvaltningen ikke tidligere har taget stilling til, eller som i praksis har givet anledning til tvivl.*

...



*Betydningen kan videre have baggrund i, at den mulige retlige mangel, som sagen vedrører, er af en sådan grov eller alvorlig karakter, at det kan virke stødende, at kommunens eller regionens disposition eller undladelse står ved magt.*

*Herudover vil Statsforvaltningen i sin vurdering af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, bl.a. også kunne inddrage, om en sag objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere kommuner og regioner, organisationer, foreninger, borgere m.fl.*

*En sags økonomiske betydning vil både kunne være et udslag af objektivt store økonomiske eller administrative følger for en gruppe af kommuner, regioner, organisationer, foreninger, borgere m.fl., og objektivt store økonomiske eller administrative konsekvenser for den enkelte kommune, region, organisation, forening, borger m.fl.*

*Ændringen betyder således ikke, at Statsforvaltningen ikke vil kunne se på konkrete enkeltsager fra f.eks. borgere, virksomheder og andre som led i tilsynet. At Statsforvaltningen rejser en tilsynssag i anledning af en sådan henvendelse, vil navnlig kunne være aktuelt, hvor sagen vurderes at have objektiv stor betydning for den eller de berørte."*

I de specielle bemærkninger til § 48 a nævnes også nogle momenter, der taler imod at tage en tilsynssag op:

*"Ved bedømmelsen af, om en henvendelse, Statsforvaltningen måtte modtage som led i det kommunale tilsyn, giver anledning til at rejse en tilsynssag, vil der også være momenter, der taler imod, at Statsforvaltningen tager en sag op til behandling.*

*I Statsforvaltningens vurdering af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, vil Statsforvaltningen således kunne inddrage, om Folketingets Ombudsmand har taget eller forventes at tage sagen op til behandling. Det bemærkes herved, at enhver har mulighed for at indbringe en sag for Folketingets Ombudsmand. Folketingets Ombudsmand bestemmer selv, om han vil tage en sag op til behandling. (...) Det forudsættes således, at Statsforvaltningen og Folketingets Ombudsmand, hvor det vurderes relevant og som i dag, sikrer den fornødne koordination om behandlingen af sager.*

*I Statsforvaltningens vurdering af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, vil Statsforvaltningen også kunne inddrage, om henvendelsen vedrører en sag, som den særlige klage- eller tilsynsmyndighed af formelle årsager - f.eks. en overskredet klagefrist - har afvist at tage op til behandling.*

*Statsforvaltningen kan dog i disse tilfælde tillige inddrage de ovenfor anførte momenter om en sags objektive betydning for f.eks. en gruppe af borgere eller en enkelt borger, hvilket kan give anledning til at rejse en tilsynssag, også hvor en særlig klage- eller tilsynsmyndighed har afvist at tage en sag under behandling af formelle årsager.*

*I Statsforvaltningens vurdering af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, vil Statsforvaltningen også kunne inddrage, om den sag, der indbringes for tilsynet, verserer ved de almindelige domstole eller må forventes at gøre dette. Statsforvaltningen vil dog i den forbindelse også kunne inddrage, om der*

*foreligger væsentlige hensyn, der taler for, at Statsforvaltningen afgiver en udtalelse om tilsynets retsopfattelse, uden at domstolenes behandling af sagen afventes. Dette gælder særlig, når der er tale om, at en kommune tilsidesætter lovgivningen om ydelse af økonomisk eller anden bistand til enkeltpersoner eller overordnede samfundsmæssige hensyn taler for en hurtigere tilsynsbehandling.”*

## TILSYNETS SAGSUDVÆLGELSE

Lovændringen betyder, at tilsynet nu i overensstemmelse med, hvad der var forudsat ved lovforslaget, afviser henvendelser modtaget efter 1. april 2017 om mulige ulovlige forhold, hvis det er vurderingen, at behandling af sagen ikke understøtter de overordnede formål med det kommunale tilsyn.

Samlet set betyder det, at de sager, hvor der i forhold til det overordnede formål med tilsynet er størst behov for, at tilsynet sætter ind, bliver prioriteret.

Når tilsynet skal vurdere, hvorvidt der er anledning til at rejse en tilsynssag, foretager tilsynet en samlet vurdering af sagen.

Ved denne vurdering taler følgende forhold som udgangspunkt for, at tilsynet rejser en sag:

- At der er tale om en fejlagtig praksis
- At der er tale om en bevidst ulovlig beslutning eller undladelse
- At der er tale om en ulovlighed af et vist omfang (den økonomiske karakter, antallet af berørte borgere og antallet af omfattede kommuner)
- At sagen har aktuel betydning pga. bevågenhed fra medier, borgere og politikere
- At der er behov for at afklare retstilstanden på et bestemt område
- At sagen objektivt har økonomisk eller administrativ betydning for en gruppe af myndigheder eller borgere eller for den enkelte borger eller myndighed

Omvendt taler følgende forhold som udgangspunkt imod, at tilsynet rejser en sag:

- At ombudsmanden eller domstolene behandler eller forventes at behandle sagen
- At sagen er afvist af en klagemyndighed af formelle grunde, f.eks. fordi en klagefrist er overskredet
- At retstilstanden i forvejen er velbelyst
- At den pågældende kommune selv er klar over det ulovlige forhold og allerede har rettet op på forholdet enten bagudrettet eller fremadrettet
- At der er tale om en enkeltstående fejl
- At der er tale om en bagatelagtig ulovlighed

## EKSEMPLER PÅ PRINCIPPERNES ANVENDELSE

### Afvisninger efter § 48 a

#### Eksempel 1

Tilsynet vil med de nye rammer for sagsudvælgelse som udgangspunkt afvise henvendelser, hvor klagefristen til en central klage- eller tilsynsmyndighed er overskredet.

I en sådan sag vil tilsynet have kompetence til at behandle klagen, men tilsynet vil som udgangspunkt afvise sagen, selvom der er tale om en konkret ulovlighed, forudsat at der ikke er noget, der tyder på en generel ulovlig praksis eller forkert forståelse af lovgivningen. Desuden kunne den berørte borger have valgt at indbringe sagen for klageinstansen.

Et eksempel her på er klager efter byggeloven, som kan påklages til Statsforvaltningen.

#### Eksempel 2

Tilsynet modtager mange henvendelser om afslag på dispensation fra erhvervsaffaldsgebyrer. Der er ingen klageinstans på området, hvorfor tilsynet har kompetence til at behandle klagen.

Sådanne sager vil tilsynet normalt afvise, da der er tale om enkeltsager. Desuden har disse sager typisk kun mindre økonomisk betydning for virksomheden. Tilsynet vil dog kunne tage en sag op, hvis der er tale om en generel ulovlig praksis eller forkert forståelse af lovgivningen.

#### Eksempel 3

Tilsynet har modtaget flere henvendelser fra Rigsarkivet. Henvendelserne vedrørte Rigsarkivets konstatering af, at flere kommuner og regioner har foretaget uhjemlet kassation af bevaringsværdige arkivalier.

På baggrund af henvendelserne anmodede tilsynet de pågældende kommuner og regioner om en redegørelse med henblik på tilsynets vurdering af, om der var anledning til at rejse en tilsynssag. Tilsynet konstaterede herefter, at der i alle tilfælde var tale om enkeltstående fejl eller uheld, som myndighederne ville sikre ikke gentog sig.

Tilsynet fandt således, at myndighederne ikke havde en forkert retsopfattelse og foretog på den baggrund ikke videre.

#### **Eksempel 4**

Tilsynet modtog en henvendelse om, at en kommune afviklede fællesmøder for stående udvalg, og at de stående udvalg på sådanne fællesmøder traf beslutninger, som ikke blev ført til protokol.

Kommunen oplyste i et hørings svar til tilsynet, at kommunen ville sørge for, at udvalgs møder fremover blev afviklet i overensstemmelse med reglerne i kommunestyrelsesloven.

Da kommunen var klar over det ulovlige forhold og havde besluttet at rette op på det, rejste tilsynet ikke en sag.

#### **Eksempel 5**

Tilsynet modtog en henvendelse om, at en kommune udlejede lokaler i et kulturhus til en privat eventarrangør.

Tilsynet orienterede kommunen om henvendelsen og vedlagde til kommunens orientering en udtalelse om en anden kommunes udlån og udlejning af lokaler som en vejledning om reglerne på området.

Da retstilstanden var velbelyst, og da der ikke var oplysninger i sagen om, at kommunen havde truffet en ulovlig beslutning om udlejning, rejste tilsynet ikke en sag.

### **Rejste tilsynssager**

#### **Eksempel 6**

Tilsynet blev via avisartikler opmærksom på, at borgere med handicap i flere år havde stået på venteliste til botilbud i en kommune.

På baggrund af redegørelser fra kommunen afgav tilsynet en vejledende udtalelse. Tilsynet vurderede, at kommunen aktuelt opfyldte sin forsyningsforpligtelse efter servicelovens § 4, stk. 1, og foretog på dette grundlag ikke yderligere i sagen.

### Eksempel 7

Tilsynet har behandlet flere sager om kommuners kvalitetsstandarder vedrørende hjælp til borgere på småøer.

Tilsynet afgav vejledende udtalelser i sagerne. Det var tilsynets opfattelse, at kommunernes serviceniveau ikke var i overensstemmelse med serviceloven og den generelle lighedsgrundsætning. Tilsynet bad kommunalbestyrelserne om at oplyse, hvad udtalelsen gav anledning til. Kommunerne ændrede som følge heraf kvalitetsstandarderne, hvorefter tilsynet afsluttede sagerne.

### Eksempel 8

Tilsynet rejste en sag om en kommunes udlån og udlejning af lokaler på rådhuset.

Via presseomtale blev tilsynet opmærksom på, at kommunen havde stillet lokaler på rådhuset gratis til rådighed for private arrangementer, som var afholdt af kommunens politikere.

Presseomtalen tydede på, at kommunens generelle praksis kunne være i strid med reglerne i kommunestyrelsesloven om vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer og med kommunalfuldmagtsreglerne.

Sagen blev afsluttet med en vejledende udtalelse bl.a. om, at kommunen ikke kunne stille lokaler på rådhuset gratis til rådighed for kommunens politikere.

### Eksempel 9

Tilsynet modtog en henvendelse om, at en kommune havde reklameret for en privat virksomhed på kommunens Facebook-side.

Omtrent samtidig fremgik det af presseomtale, at borgmesteren i en anden kommune havde medvirket i en video optaget i en frisørsalon.

Sagerne blev afsluttet med en vejledende udtalelse om, at kommunerne havde handlet i strid med lovgivningen.

Tilsynet har valgt at behandle yderligere to sager, som vedrører grænserne for kommuners mulighed for at reklamere for private erhvervsvirksomheder.

## KAPITEL 5 Et mere fokuseret tilsyn

Formålet med tilsynet er at overvåge om kommunerne og regionerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når de udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.

Lovændringen giver overordnet tilsynet bedre mulighed for at målrette sin virksomhed mod de sager, der har størst betydning i forhold til formålet med tilsynet.

Ændringen af § 48 a betyder således, at tilsynet ikke længere vil have pligt til at undersøge enhver henvendelse, som tilsynet modtager, nærmere. Selv i en situation, hvor tilsynet bliver bekendt med oplysninger, som giver grundlag for at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som har betydning for retstilstanden, indebærer dette forhold ikke i sig selv en pligt til at undersøge sagen nærmere.

De mere fleksible rammer betyder, at tilsynet har fået mulighed for at arbejde mere effektivt i forhold til sager af navnlig tværgående og generel karakter, ligesom tilsynet kan agere mere proaktivt i forhold til sådanne sager og spørgsmål. Tilsynet har dermed mulighed for at få en større og mere aktuel rolle i forhold til afklaring af lovligheden af kommunernes og regionernes aktiviteter fremadrettet.

Tilsynet vil bruge de ressourcer, som bliver frigjort, til at tage mere principielle og generelle sager op, behandle disse sager hurtigere og i højere grad sikre, at resultatet bliver udbredt til kommuner og regioner. Tilsynet vil også i højere grad tage sager op på eget initiativ f.eks. på baggrund af oplysninger, som tilsynet modtager fra et af Ankestyrelsens fagkontorer. Tilsynet vil ved sin vurdering af, hvorvidt en sag skal tages op, blandt andet inddrage de momenter, der er gengivet ovenfor i kapitel 4.

Endelig vil tilsynet fremadrettet i højere grad end hidtil lægge en overordnet plan for sin tilsynsvirksomhed, ligesom tilsynet vil have fokus på, hvordan resultatet af tilsynets undersøgelser skal formidles.

Tilsynet vil derudover også foretage en indbyrdes prioritering af sager, hvor det er vurderingen, at der er anledning til at rejse en tilsynssag. Sagerne behandles således ikke nødvendigvis i den rækkefølge, de er kommet til tilsynets kendskab, men efter om de er af særligt hastende karakter for eksempel på grund af deres samfundsmæssige betydning.

### VIDENINDSAMLING OG SYNERGIEFFEKT

Som ovenfor anført er det hovedsageligt på forvaltnings- og sektorlovsområdet, at tilsynet har mulighed for at prioritere blandt indkomne henvendelser, og en stor del af tilsynets virksomhed på dette område vil hidrøre fra Ankestyrelsens fagområder, hvilket også er i overensstemmelse med lovbemærkningerne, hvor det er forudsat, at det skal have en synergieffekt, at Ankestyrelsen fører tilsynet med kommuner og regioner.

Allerede inden lovændringen blev langt størstedelen af de ressourcer, der blev anvendt på sektorlovssager, anvendt på Ankestyrelsens fagområder, men efter overførslen af tilsynet til Ankestyrelsen vil tilsynet i endnu højere grad end hidtil have mulighed for at få viden fra

Ankestyrelsens fagkontorer om forhold, der kan give tilsynet anledning til at rejse en tilsynssag. Nogle af de kilder til viden, som tilsynet særligt vil fokusere på er:

- praksisundersøgelser
- ankestatistikken og "danmarkskortet"
- konkrete klagesager i fagkontorerne
- et nyt internt chefnetværk for tilsynet i Ankestyrelsen
- et nyt "Tilsynsnetværk", bestående af medarbejdere i relevante fagkontorer, som skal have særlig opmærksomhed på mulige tilsynssager.

Tilsynet har oprettet interne netværk med medarbejdere og chefer fra fagkontorerne med henblik på at sikre udveksling af relevant viden og sikre et vedholdende fokus i hele Ankestyrelsen på at føre tilsyn.

Chefnetværket for tilsynet og Tilsynsnetværket skal blandt andet bidrage med viden om, hvor der kan være potentielle tilsynssager på Ankestyrelsens egne sagsområder, herunder om hvordan tilsynet kan benytte de data, der i forvejen måtte være i styrelsen. Tilsynsnetværket i fagkontorerne vil desuden være bindeled i forhold til tilsynet i de sager, hvor der er snitflader mellem fagkontorerne og tilsynet. Chefnetværket deltager i kvartalsvise møder, hvor tilsynet fastlægger de overordnede emner, der skal tages op, og planlægger sagsforløbet.

Med henblik på at udnytte tilsynets placering i Ankestyrelsen, har Ankestyrelsens fagkontorer fået til opgave at behandle visse tilsynssager på deres egne fagområder. Det er især sager, som fagkontorerne skal afvise, fordi der ikke er anledning til at rejse en tilsynssag.

Desuden er det fagkontorerne, der behandler visse fogedsager, det vil sige sager, hvor en kommune ikke vil efterleve Ankestyrelsens afgørelse. Det kan være sager, som tidligere er hjemvist – for eksempel for, at kommunen skal undersøge yderligere – men hvor kommunen ikke følger Ankestyrelsens afgørelse eller ikke indsender akter, selvom de flere gange er anmodet herom. Placeringen af disse opgaver i Ankestyrelsens fagkontorer sikrer, at fagkontorernes specialiserede viden inddrages i sagsbehandlingen og fremmer sagernes ekspedition.

Som eksempel på sager, der er taget op af egen drift på baggrund af oplysninger fra et fagkontor, kan nævnes en sag om en kommunes ansøgningsfrister for lån til boligindsud. Et andet eksempel er en sag om en kommunes praksis for kontakt til aktivitetsparate borgere forud for en sanktion efter aktivlovens § 35, stk. 5.

Planlægningen af tilsynsopgaven skal endvidere så vidt muligt basere sig den viden og erfaring, som tilsynet selv ligger inde med fra behandlingen af tilsynssagerne.

Som eksempel på en sag rejst på baggrund af viden fra tilsynets egen sagsbehandling kan nævnes en sag om en kommunes behandling af sit årsregnskab og revisionsberetning. På baggrund af oplysningerne i sagen konstaterede tilsynet blandt andet, at revisors påtegning kunne tyde på, at kommunens tilskud til to projekter muligvis ikke var anvendt til det forudsatte formål. Tilsynet foretog derfor en høring af kommunen.

Ankestyrelsen har iværksat et generelt projekt om systematisk dataopsamling, der bl.a. også omfatter en datamodel på tilsynets område, således at de data, der registreres i journalsystemet, kan systematiseres til brug for udvælgelsen af tilsynssager.

Tilsynet vil endvidere modtage ekstern viden fra

- henvendelser fra borgere, interesseorganisationer, foreninger m.fl., som tyder på systemfejl eller generel forkert forståelse af lovgivningen
- medierne
- politikerne - f.eks. når folketingspolitikere stiller spørgsmål om lovligheden af kommuner og regioners afgørelser samt kommuners overholdelse af den generelle tilsynsforpligtelse
- politikerne - f.eks. når folketingspolitikere stiller spørgsmål om lovligheden af kommuner og regioners afgørelser samt kommuners overholdelse af den generelle tilsynsforpligtelse
- dialog med relevante sektormyndigheder, der gør tilsynet opmærksom på forhold, som kan give tilsynet anledning til at rejse en tilsynssag.

På kvartalsvise møder vil tilsynet i relevant omfang tematisere/planlægge behandlingen af de aktuelt verserende sager. Endvidere vil tilsynet udvælge sektormyndigheder og planlægge relevante møder med disse med henblik på at opnå viden om potentielle tilsynssager på sektormyndighedernes områder.

Tilsynet har udarbejdet et årshjul med en plan for ovenstående.

## FORHÅNDSUDTALELSER

Tilsynsmyndigheden er berettiget til i medfør af § 50 i lov om kommunernes styrelse at afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal eller regional disposition eller undladelse (en forhåndsudtalelse).

Afgivelser af forhåndsudtalelser inden for et rimeligt tidsrum er pr. definition udtryk for proaktivitet, idet udtalelsen alt andet lige påvirker kommunens eller regionens dispositioner, før de er foretaget.

Forhåndsudtalelser vil derfor blive prioriteret højt, og der vil være fokus på, om det skema, som allerede findes, kan videreudvikles, og om sagsgangen kan rationaliseres yderligere. Det er muligt, at en større satsning på forhåndsudtalelser vil få flere kommuner/regioner til at bruge muligheden og dermed yderligere understøtte proaktivitet.

Tilsynet har i dag et mål om, at anmodninger om forhåndsudtalelser på det kommunalretlige område besvares inden for 3 måneder.

## TEMATISERING

Kommuners og regioners behov for afklaring af retstilstanden på et område kan give anledning til, at flere tilsynssager, som vedrører samme retlige problemstilling, behandles samtidig. En sådan tematisering i sagsbehandlingen kan både føre til en bredere belysning af et område, men også et mindre tidsforbrug til behandlingen af den enkelte sag.

Inden for primært forvaltnings- og sektorlovsområdet vil en sådan tematisering i stor udstrækning kunne ske efter en fast plan for året, jf. ovenfor nævnte årshjul, mens det inden



for tilsynets øvrige sagsområder, særligt i sager der vedrører kommunalfuldmagten, navnlig vil være relevant at tematisere de spørgsmål, der løbende kommer ind på tilsynets område.

## FOKUS PÅ NY LOVGIVNING

Når der kommer ny lovgivning, som er omfattet af tilsynets kompetence, vil tilsynet have fokus på, om der kan være særligt behov for at sikre, at kommunerne og regionerne indretter sig efter ændringen.

## FORMIDLING

Ankestyrelsen vil via sin hjemmeside skabe størst mulig transparens om tilsynets arbejde. I den forbindelse vil tilsynets prioriteringer og praksis blive offentliggjort, og samtidig vil der for kommunerne blive skabt en lettere indgang til tilsynet.

Et mere proaktivt tilsyn fordrer en fortsat styrkelse af kommunikationen af tilsynsvirksomheden. Det indebærer blandt andet et øget fokus på nyhedsbrevet. Ankestyrelsen offentliggør tilsynsudtalelser på sin hjemmeside og har fokus på at offentliggøre så mange udtalelser som muligt. Der vil som regel ikke være anledning til at offentliggøre afvisninger, ligesom Ankestyrelsen ikke offentliggør tilsynsudtalelser, som ikke bidrager til yderligere belysning af et juridisk forhold. Det gør sig især gældende på kommuneaktindsigtsområdet, hvor Ankestyrelsen behandler ensartede juridiske problemstillinger i en flerhed af sager.

Ankestyrelsen har siden 1. april 2017 udsendt nyhedsbreve på tilsynsområdet til flere end 2.000 abonnenter. I nyhedsbrevene foretages en redaktionel bearbejdning af offentliggjorte tilsynsudtalelser med det formål at styrke formidlingen af de juridiske konklusioner. Derved når informationer om tilsynssager nu ud til en bred kreds, herunder samtlige kommuner og regioner.

Nyhedsbrevet udkommer som udgangspunkt en gang om måneden og kan ses på Ankestyrelsens hjemmeside.

Tilsynets (Statsforvaltningens) tidligere database med offentliggjorte udtalelser vil blive erstattet af en ny database med mulighed for på samme måde som i den gamle at søge i udtalelserne. Den gamle database er stadig tilgængelig med udtalelser til og med februar 2018 via Ankestyrelsens hjemmeside.

Ankestyrelsen formidler desuden viden på tilsynsområdet gennem Ankestyrelsens nyhedsbrev "Nyt fra Ankestyrelsen". Ankestyrelsen anvender dette nyhedsbrev til at informere om styrelsens arbejdsområder og praksis på en let forståelig måde til et stort antal abonnenter.

Tilsynet vil have øget fokus på at formidle sin praksis i disse artikler med baggrund i særligt interessante nye udtalelser eller andre aktuelle forhold, for eksempel i forbindelse med behandling af en flerhed af sager af samme type, der kan give anledning til en formidling af retstilstanden på det omhandlede område.

Nyt fra Ankestyrelsen udkommer seks gange om året og kan ses på Ankestyrelsens hjemmeside.

Tilsynet har også fokus på at formidle orientering på Ankestyrelsens hjemmeside om andre nyheder eller ændringer. Det kan for eksempel være orientering om lovændringer, der medfører særlige initiativer fra tilsynets side over for kommunerne. Det kan også være orientering om, at tilsynet ændrer sin procedure for behandling af en bestemt type sager for eksempel ved anvendelse af et nyt udarbejdet skema til brug for kommunernes henvendelser til Ankestyrelsen om en tilsynssag.

Endelig vil der være fokus på at orientere på hjemmesiden, hvis tilsynet har valgt at rejse en sag, der i forvejen har mediernes bevågenhed.

## KOMMUNIKATION OG DIALOG I ØVRIGT

Ankestyrelsen udbyder kurser på tilsynsområdet for at understøtte vejledningen af kommuner og regioner og for at formidle tilsynets praksis. Kurserne udbydes på de områder, hvor der er størst behov for praksiskoordinering og vejledning.

Ankestyrelsen har i starten af 2018 gennemført to kurser på tilsynsområdet, og der vil senere på året blive gennemført yderligere to kurser. Kurserne vil blive evalueret med henblik på at identificere yderligere tilsynsemner, som kan have interesse for kommuner og regioner.

Ankestyrelsen afholder jævnlige dialogmøder med interessenter på tilsynsområdet. Som led heri afholder tilsynet blandt andet møder med KL og Ombudsmanden, hvor blandt andet den seneste tilsynspraksis og andre emner af fælles interesse drøftes. Ankestyrelsen holder desuden jævnlige dialogmøder med Økonomi- og Indenrigsministeriet.

På dialogmøderne vil der desuden ske en koordinering af centrale emner og spørgsmål. Det modvirker dobbeltbehandling i tilfælde af overlappende kompetencer og sikrer, at tilsynet anvender ressourcerne, der hvor det giver størst effekt.

Ankestyrelsen vil desuden overveje, i hvilket omfang jævnlige møder med øvrige myndigheder, organisationer og virksomheder kan bidrage til viden på tilsynsområdet og udviklingen af tilsynets proaktive rolle, herunder identifikation af sagsområder, hvor en vejledende udtalelse fra tilsynet kan have betydning for flere kommuners eller regioners praksis.

Ankestyrelsen vil i den forbindelse inddrage Statsforvaltningens erfaringer med at inddrage centrale samarbejdspartnere i den fortsatte udvikling af opgaveløsningen. I 2015 gennemførte Statsforvaltningen således en dialogrunde med KL, Danske Regioner, visse kommuner og regioner samt advokatfirmaer, som ofte repræsenterer kommuner og regioner i tilsynssager.

Tilsynet har siden 2015 deltaget i KL's årlige konference "Den kommunale jurist" med oplæg om den seneste tilsynspraksis. Tilsynet har også flere gange holdt oplæg i Foreningen for Kommunal- og forvaltningsret, hvor kommuners og regioners medarbejdere deltager.

## KAPITEL 6 Sammenfatning

Tilsynet havde før ændringen af § 48 a ikke på samme måde som i dag mulighed for at prioritere de sager, som understøtter tilsynets overordnede formål.

Det betød, at tilsynet brugte en del af sine ressourcer på at undersøge og behandle sager, som ikke havde en større og generel betydning for kommuner og regioner, og som kun i begrænset omfang var en hjælp i forhold til de berørte borgere. Dette førte - kombineret med et forholdsvis stort antal sager - til, at oplevelsen var, at tilsynet primært reagerede i enkeltsager, og at tilsynets udtalelser ikke havde en mere aktuel og fremadrettet betydning for en bredere kreds af kommuner og regioner.

Ved lovændringen har tilsynet fået mere fleksible rammer for sagsudvælgelsen, og kan derfor operere mere effektivt og mere proaktivt i forhold til sager af navnlig tværgående og generel karakter. Tilsynet vil dermed kunne påtage sig en større og mere aktuel rolle i forhold til afklaring af lovligheden af kommunernes og regionernes aktiviteter.

Tilsynet vil ved overvejelser om, hvorvidt der som følge af en henvendelse, omtale i presse eller lignende er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn, skulle foretage en vurdering af, om det ud fra de overordnede formål med det kommunale tilsyn har væsentlig betydning, at tilsynet tager en sag op.

Principperne for sagsudvælgelsen er følgende:

Tilsynet er ved den kommunale styrelseslov og tilhørende bekendtgørelser tillagt en række godkendelsesbeføjelser.

Tilsynet er fortsat forpligtet til at realitetsbehandle sager, der vedrører følgende bestemmelser:

- Styrelseslovens § 2, stk. 3 – styrelsesvedtægter
- Styrelseslovens § 42 – revisionen
- Styrelseslovens § 57, stk. 2 – regnskaber
- Styrelseslovens § 60, stk. 1 og 3 – kommunale fællesskaber
- Udbudsbekendtgørelsens § 1 og § 2, stk. 3 – salg uden offentligt udbud
- Lånebekendtgørelsens §§ 13 og 14 – tilsagn om regelmæssige ydelser og solidarisk hæftelse

Det samme gælder vedrørende en række bestemmelser i regionsloven om tilsynets godkendelsesbeføjelser i forhold til regionerne.

Herudover skal tilsynet ved sin prioritering af sager have særligt fokus på de henvendelser eller oplysninger, som vedrører:

- kommunal- og myndighedsfuldmagt
- styrelseslovgivning (kommunestyrelsesloven og regionsloven med tilhørende bekendtgørelser)
- aktindsigt
- sager om fogedfunktionen

- henvendelser fra en anden forvaltningsmyndighed

Lovforarbejderne indeholder ikke en absolut forpligtelse til at behandle denne type sager, men lovbemærkningerne må dog anses for at gøre tilsynets adgang til at afvise at tage en sag op inden for disse sagsområder snævrere end for så vidt angår andre af tilsynets sagsområder.

På andre sagsområder, hvilket i praksis hovedsageligt vil omfatte tilsyn med sektorlovgivningen og forvaltningsret, vil tilsynet skulle fortage en samlet vurdering af, hvorvidt sagen generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion.

Ved denne vurdering taler følgende forhold som udgangspunkt for, at tilsynet rejser en sag:

- At der er tale om en fejlagtig praksis
- At der er tale om en bevidst ulovlig beslutning eller unkladelse
- At der er tale om en ulovlighed af et vist omfang (den økonomiske karakter, antallet af berørte borgere og antallet af omfattede kommuner)
- At sagen har aktuel betydning pga. bevågenhed fra medier, borgere og politikere
- At der er behov for at afklare retstilstanden på et bestemt område
- At sagen objektivt har økonomisk eller administrativ betydning for en gruppe af myndigheder eller borgere eller for den enkelte borger eller myndighed

Følgende forhold taler imod, at tilsynet rejser en sag:

- At ombudsmanden eller domstolene behandler eller forventes at behandle sagen
- At sagen er afvist af en klagemyndighed af formelle grunde, f.eks. fordi en klagefrist er overskredet
- At retstilstanden i forvejen er velbelyst
- At den pågældende kommune selv er klar over det ulovlige forhold og allerede har rettet op på forholdet enten bagudrettet eller fremadrettet
- At der er tale om en enkeltstående fejl
- At der er tale om en bagatelagtig ulovlighed

Viden om mulige ulovligheder vil Ankestyrelsen få fra for eksempel:

- Henvendelser fra borgere, presse og interessenter m.fl.
- Ankestyrelsens egne oplysninger på styrelsens sagsområder, herunder systematisk dataopsamling fra tilsynets egen sagsbehandling
- Dialog med relevante sektormyndigheder

Tilsynet har iværksat en plan for videnindsamling, prioritering, planlægning og formidling.

Ankestyrelsen vil styrke formidlingen af tilsynets praksis til kommuner og regioner via hjemmesiden, nyhedsbreve og kursusvirksomhed.

Ankestyrelsen vil desuden prioritere løbende dialog med eksterne interessenter for at indhente yderligere viden på tilsynsområdet og udvikle tilsynets proaktive virke.