



Ankestyrelsens brev til
Favrskov Kommune

**Tilsynsudtalelse om Favrskov Kommunes praksis for partshøring
forud for at kommunen træffer afgørelse**

30. september 2024

J.nr. 24-58766

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Favrskov Kommunes praksis for at foretage partshøring, inden kommunen træffer afgørelse.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om det er i strid med forvaltningslovens regler, når Favrskov Kommune undlader at foretage partshøring efter forvaltningslovens § 19 med henvisning til nødretsprincipper.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Resumé

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen vurderer, at Favrskov Kommune handler i strid med forvaltningslovens regler ved at have en praksis, hvor kommunen - selvom betingelserne for partshøring efter forvaltningslovens § 19 er opfyldt - undlader at foretage partshøring med henvisning til nødretsprincipper.

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen finder ikke anledning til at foretage yderligere i forhold til den resterende del af henvendelsen fra [A].

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

Sagens oplysninger

[A] skrev til Ankestyrelsen den 24. maj 2024, da hun og hendes søns far oplevede et problematisk samarbejde med Favrskov Kommune

og med deres søns børnehave. Hun oplyste, at kommunen ikke overholdt EU-lovgivning og retssikkerhedsloven.

[A] havde i sin henvendelse vedlagt en række bilag, hvori det bl.a. var oplyst, at kommunen havde truffet to konkrete afgørelser uden at foretage partshøring.

På baggrund af henvendelsen bad Ankestyrelsen den 5. juli 2024 Favrskov Kommune om en udtalelse.

Favrskov Kommune sendte den 1. august 2024 en udtalelse sammen med flere bilag.

Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

"Udtalelse vedrørende afgørelsen af 2. oktober 2023

2. oktober 2023 træffer Favrskov Kommune, Børn og Kultur afgørelse om flytning af [B] til et nyt dagtilbud jf. dagtilbudslovens § 29. Dette sker på baggrund af alvorlige samarbejdsproblemer og konflikter mellem forældrene; [A] og [C] og personalet i dagtilbuddet [D].

[...]

29. februar 2024 sender Favrskov Kommunes borgerrådsgiver en udtalelse til Børn og Kultur, hvori det vurderes, at hele hændelsesforløbet udgør en situation der er omfattet af forvaltningslovens § 19, stk. 1 om partshøring. Denne vurdering er Favrskov Kommune enige i.

I omtalte udtalelse oplyser borgerådsgiveren, at den er af den opfattelse, at Børn og Kulturs beslutning om at undlade partshøring ikke finder støtte i forvaltningslovens § 19, stk. 2, som beskriver de situationer, hvor der ikke er pligt til at foretage partshøring.

Dette anerkender Børn og Kultur og er enige i vurderingen af, at beslutningen om ikke at foretage partshøring ikke er støttet af forvaltningslovens § 19, stk. 2.

Børn og Kultur påberåber sig dog nødretsprincippet i forhold til, at der ikke er foretaget partshøring. Børn og Kultur vurderede og

fastholder vurderingen, at der ikke blev foretaget partshøring, af det hensyn der blev varetaget - at personalets tryghed, var af større betydning end hensynet der blev tilsidesat. Personalet var bange for [C] og hans udadreagerende adfærd, som bl.a. medførte at nogle af medarbejderne følte sig truede og som medførte sygdommeldinger og opsigelser. Derfor var ledelsens vurdering, at der måtte handles straks pga. personalets utryghed, men også fordi børnehuset ikke oplevede, at det var muligt at få etableret et samarbejde.

På trods af, at Ankestyrelsens henvendelse af 5. juli 2024 omhandler afgørelsen af 2. oktober 2023, er der vedhæftet et bilag fra Favrskov Kommunes borgerrådgiver af 14. maj 2024, som omhandler, at der er truffet afgørelse om adgangs begrænsning for [C] i det nye pasningstilbud i [E]. Børn og Kultur vedhæfter klagesvaret dertil, hvori det fremgår afgørelsen er truffet på baggrund af [C]’s grænseoverskridende og truende adfærd overfor bl.a. [E]’s daglige leder. I denne afgørelse var det også vurderet, at der skulle handles hurtigt, grundet personalets utryghed og frygt for [C], hvorfor der ikke var foretaget partshøring forinden. Ved opstarten i [E] blev der udleveret en opstartsbrochure og et dertilhørende bilag ift. opførsel og samarbejde. Af dette materiale fremgår det, at hvis der fx efter flere gentagelser af grænseoverskridende adfærd kan der ud fra anstaltsanordningen kan træffes afgørelse om adgangs begrænsning for en periode.

Vedrørende Favrskov Kommunes praksis for partshøring

Når Favrskov Kommune træffer afgørelser er praksis, at der som udgangspunkt altid foretages partshøring forud derfor, jf. forvaltningslovens § 19.

Partshøringen foretages for at bekendtgøre parterne med de oplysninger, som Favrskov Kommune er i besiddelse af og som anvender som dokumentation for afgørelsen.

En undtagelse for, at der foretages partshøring er, hvis parterne er bekendte med oplysningerne som anvendes, som dokumentation og at de ikke bruges til ugunst for parterne, fx hvis der gives medhold i en ansøgning. Der kan dog forekomme tilfælde, hvor der foretages partshøring af oplysninger, som parterne allerede er

bekendte med. Dette er, hvis de aktuelle oplysninger fx er indhentet i et andet øjemed, men kan være relevante for den konkrete afgørelse.

Der er ikke rent lovgivningsmæssigt fastsat en frist for partshøring, men som udgangspunkt giver Favrskov Kommune en rimelig svarfrist, som udgangspunkt svarende til 7 dage. Parterne orienteres om svarfristen og følgerne, hvis der ikke modtages nogen respons, altså at der vil blive truffet afgørelse på det foreliggende grundlag.

Svarfristen kan efter en konkret og individuel vurdering forlænges, hvis der er særlige omstændigheder der taler derfor fx omfanget af oplysninger, som der skal foretages partshøring af. Yderligere kan svarfristen efter en konkret og individuel vurdering forkortes, dette sker dog meget sjældent og kan fx skyldes partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse.

Afslutningsvist vil Favrskov Kommune bemærke, at der er tale om et uhensigtsmæssigt sagsforløb, hvilket Favrskov Kommune vurderer skyldes [A] og [C]´s manglende ønske om samarbejde og konstruktiv dialog i dagligdagen.

Forløbet er imidlertid håndteret bedst muligt, og beslutningen om at påberåbe sig nødretsprincippet for at varetage kommunens medarbejderes arbejdsmiljø og sikkerhed vurderes fortsat som saglig”

Regler og praksis

Forvaltningsloven

Følgende fremgår af forvaltningsloven § 2, stk. 1 og § 19:

”§ 2. Loven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.
[...]”

”§ 19. Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke

træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

- 1) det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,
- 2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,
- 3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,
- 4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,
- 5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller
- 6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1."

Følgende fremgår af punkt 105 og 121 i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 til forvaltningsloven:

"105. [...]

Bestemmelserne i forvaltningsloven fastlægger, hvornår en myndighed er FORPLIGTET til at foretage partshøring. Bestemmelserne er imidlertid ikke til hinder for, at der gennemføres partshøring i videre omfang. Partshøring bør derfor foretages også i tilfælde, hvor parten skønnes at kunne have nogen interesse i at få lejlighed til at se og eventuelt kommentere

afgørelsesgrundlaget, medmindre hensynet til offentlige eller andre privates interesser taler imod det.”

”**121.** Undladelse af partshøring på myndighedens initiativ eller efter partens begæring vil - hvor myndigheden har haft pligt til at høre - efter omstændighederne kunne føre til, at afgørelsen i sagen bliver ugyldig. Dette må i hvert fald normalt antages at være tilfældet med hensyn til bebyrdende afgørelser, hvis der senere på partens initiativ fremkommer nye oplysninger, som er af betydning for sagens afgørelse.”

Partshøringsbegrebet

Følgende fremgår af Forvaltningsloven med kommentarer 2. udgave, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2021, side 613 og 625:

”Partshøringen skal som en selvfølge iværksættes, før myndigheden træffer afgørelse i sagen [...]

Dette indebærer for det første, at myndighedens interne beslutningsproces ikke må afsluttes, før partshøringen gennemføres, og partens eventuelle svar er modtaget og studeret [...]

På tilsvarende måde må afgørelsen – i mangel af modstående særlovgivning – ikke fuldbyrdes, inden partshøringen er afsluttet.”

”Efter § 19, stk. 2, nr. 3, kan partshøring undlades, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse. Bestemmelsen – der sammen med bestemmelsen i nr. 2 svarer til § 9 b, stk. 2 – er en konsekvens af, at den, der er part i en sag, under de angivne omstændigheder end ikke ved at fremsætte begæring om aktindsigt kan få udsat sagens afgørelse med henblik på at få lejlighed til at gøre sig bekendt med sagens dokumenter og til at fremkomme med en udtalelse til sagen, jf. også § 21, stk. 2. Som eksempler kan nævnes tilfælde, hvor en part søger at forhale en sag til skade for modparten, eller, hvor Arbejdstilsynet er nødsaget til på stedet at nedlægge et forbud mod forhold, der truer de ansattes liv eller helbred.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen forstår Favrskov Kommunes udtalelse sådan, at kommunen er enig i, at der altid skal foretages partshøring forud for, at

kommunen træffer afgørelse, når betingelserne for partshøring efter forvaltningslovens § 19 er opfyldt.

Ankestyrelsen forstår også Favrskov Kommunes udtalelse sådan, at kommunen er af den opfattelse, at selvom kommunen er forpligtet til at foretage partshøring efter forvaltningslovens § 19, så kan denne forpligtelse tilsidesættes ud fra nødretsprincipper for at varetage kommunens medarbejders arbejdsmiljø og sikkerhed.

Ankestyrelsen vurderer, at ovenstående praksis i Favrskov Kommune ikke er i overensstemmelse med forvaltningslovens regler om partshøring.

Det er derfor Ankestyrelsens opfattelse, at kommunen ikke kan undlade at foretage partshøring, herunder med henvisning til nødretsprincipper, hvis betingelserne for partshøring efter forvaltningslovens § 19 er opfyldt, og når undtagelsesbestemmelserne i § 19, stk. 2, ikke finder anvendelse.

Efter forvaltningslovens § 19, stk. 2, nr. 3, gælder partshøringsforpligtelsen i § 19, stk. 1, ikke, hvis partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan en sådan udsættelse. Bestemmelsen i stk. 2., nr. 3, kan blandt andet anvendes i tilfælde, hvor en myndighed på stedet er nødsaget til at nedlægge et forbud mod forhold, som truer de ansattes liv eller helbred.

Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at der i forvaltningslovens undtagelsesbestemmelser allerede er taget højde for de tilfælde, hvor udsættelse af sagens afgørelse findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Favrskov Kommune har oplyst, at kommunen ikke fandt, at betingelserne i § 19, stk. 2, var opfyldt i de konkrete tilfælde.

Vi har med denne udtalelse ikke taget stilling til, om kommunen efter forvaltningslovens regler var forpligtet til at foretage partshøring forud for, at kommunen traf afgørelse i de to konkrete tilfælde, som ligger til grund for [A]´s henvendelse.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Favrskov Kommune om inden to 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:

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

Lovbekendtgørelse af forvaltningsloven nr. 433 af 22. april 2014