



HORTEN
ADVOKATPARTNERSELSKAB
Philip Heymans Alle 7
2900 Hellerup

Att.: Rikke Søgaard Berth

Fredericia Kommunes salg af en byggegrund til den tidligere borgmester – jeres j.nr. 191721

17. marts 2022

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen, hvor advokatfirmaet Horten den 10. marts 2021 har lavet en advokatundersøgelse af et kommunalt grundsalg til den tidligere borgmester og behandlingen af byggesager og aktindsigtssager i tilknytning hertil.

J.nr. 20-55262

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Ankestyrelsen sendte den 7. maj 2021 en supplerende høring til byrådet i Fredericia Kommune på baggrund af advokatundersøgelsen.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Horten har ved brev af 30. juni 2021 svaret på Ankestyrelsens supplerende høring og vedlagt beslutningsreferat af byrådets møde den 28. juni 2021, hvor byrådet godkendte det supplerende høringssvar til Ankestyrelsen.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Konklusion

På baggrund af Hortens supplerende høringssvar finder Ankestyrelsen ikke anledning til at rejse en tilsynssag.

Vi gør derfor ikke mere i sagen.

Sådan vurderer vi sagen

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

Vi skal vurdere, om sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion. Vi lægger vægt på, om det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Vi har gennemgået advokatundersøgelsen og Hortens supplerende hørings svar. På baggrund af det supplerende hørings svar finder Ankestyrelsen ikke anledning til at rejse en tilsynssag.

Vi lægger vægt på kommunens oplysninger om de tiltag, som kommunen har foretaget på baggrund af advokatundersøgelsen og oplysningerne om kommunens ændrede praksis på de omhandlede områder.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk.

Sagens oplysninger

Ankestyrelsen blev igennem en artikel af 9. december 2020 i Ekstra Bladet opmærksom på, at Fredericia Kommune havde solgt en ejendom til den daværende borgmester.

Ankestyrelsen bad den 15. december 2020 Fredericia Kommune om en udtalelse på baggrund af artiklen.

Horten bad den 8. januar og 23. februar 2021 om udsættelse af fristen for svar under henvisning til, at Økonomiudvalget i Fredericia Kommune havde bedt Horten om at undersøge og lave en redegørelse om sagen.

Ved brev af 18. marts 2021 svarede Horten på Ankestyrelsens anmodning om en udtalelse i sagen. Horten oplyste, at advokatundersøgelsen var afsluttet og havde været præsenteret for byrådet den 11. marts 2021.

Horten vedlagde "Advokatundersøgelse af forløb i forbindelse med kommunalt grundsalg, byggesag mv. samt behandling af aktindsigtssager i tilknytning hertil" af 10. marts 2021 med bilag. Derudover vedlagde Horten en sammenfatning af afrapportering om habilitet.

Horten oplyste, at byrådet i forbindelse med præsentationen af afrapporteringen havde besluttet at anmode politiet om at efterforske spørgsmålet om habilitet, og at sagen derfor var blevet overdraget til politiet den 12. marts 2021. Horten oplyste herudover, at Økonomiudvalget den 11. marts 2021 havde besluttet at iværksætte en proces med henblik på afskedigelse af kommunaldirektøren.

Den vedlagte advokatundersøgelse indeholdt følgende afsnit:

- Sammenfatning, konklusioner og anbefalinger (afsnit 2)
- Proces og metode for udarbejdelse af advokatundersøgelsen (afsnit 3)
- Kommunens køb af Argentinervej-udstyknngen fra Brdr. Ussing (afsnit 4)
- Kommunens salg af grunde fra Argentinervej-udstyknngen, herunder salg af Argentinervej 42 til borgmesteren (afsnit 5)
- Byggesagen for Argentinervej 42 (afsnit 6)
- Dispensation fra lokalplan ift. stiforløb over Argentinervej 42 (afsnit 7)
- Bebyggelse foran Argentinervej 42 (afsnit 8)
- Skovrejsning foran Argentinervej (afsnit 9)
- Aktindsigt generelt (afsnit 10)
- Særligt om behandlingen af en henvendelse af 8. december 2020 om aktindsigt mv. (afsnit 11)
- Spørgsmål om notatpligt og journalisering (afsnit 12)
- Supplerende observationer (afsnit 13)

Det fremgik af sammenfatningen af advokatundersøgelsen, at en række af de undersøgte forhold efter Hortens vurdering var håndteret korrekt af kommunen, dvs. i overensstemmelse med de retlige rammer på det givne område.

Der var tale om følgende forhold:

- Kommunens køb af Argentinervej-udstyknngen, jf. afsnit 4
- Dispensation fra lokalplanen ift. stiforløb over Argentinervej 42, jf. afsnit 7
- Bebyggelse foran Argentinervej 42, jf. afsnit 8
- Skovrejsning foran Argentinervej, jf. afsnit 9

Disse fire undersøgte forhold havde således ikke givet anledning til bemærkninger fra Horten.

Horten havde imidlertid fundet, at følgende forhold gav anledning til bemærkninger eller særlige overvejelser:

- Kommunens salg af grunde fra Argentinervej-udstyknngen, herunder salget af Argentinervej 42, jf. afsnit 5
- Byggesagen for Argentinervej 42, jf. afsnit 6
- Generelt om aktindsigt, jf. afsnit 10

- Henvendelse af 8. december 2020 fra en journalist, jf. afsnit 11
- Journalisering, hhv. flytning af telefonnotater, jf. afsnit 12
- Supplerende observationer, jf. afsnit 13

Ankestyrelsen bad den 7. maj 2021 byrådet om en redegørelse på baggrund af Hortens advokatundersøgelse.

1. For så vidt angår afsnit 5 om kommunens salg af grunde fra Argentinervej-udstyknngen, herunder salget af Argentinervej 42, henviste Ankestyrelsen til, at følgende fremgår af undersøgelsesrapporten:

”Kommunens generelle praksis for salg af grundene i Argentinervej-udstyknngen var derfor ikke i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler, da grunde kunne blive oplyst at være solgt allerede, når der forelå et mundtligt bud, dvs. at der udestod såvel et skriftligt bud og en endelig købsaftale. Netop dette blev aktualiseret i forbindelse med salget af Argentinervej 42, jf. nedenfor.

Vi har noteret, at kommunen i forbindelse med denne undersøgelse har foretaget en gennemgang af sin praksis med henblik på at sikre, at den overholder udbudsbekendtgørelsen.”

Ankestyrelsen bad på den baggrund byrådet i Fredericia Kommune om at redegøre for, hvilke tiltag kommunen har gjort for at sikre, at den overholder udbudsbekendtgørelsen.

2. For så vidt angår afsnit 6 om kommunens behandling af byggesagen vedrørende Argentinervej 42 henviste Ankestyrelsen til, at følgende fremgår af undersøgelsesrapporten:

”Byggeansøgningen vedrørende Argentinervej 42 blev indgivet til kommunen den 28. juni 2016 og var ikke fyldestgørende på denne dato. Kommunen kunne kun give byggetilladelsen efter reglerne i BR10, hvis ansøgningen var fyldestgørende senest 30. juni 2016.

Da der var regler om obligatorisk brug af kommunens digitale selvbetjeningsløsning, og da tegnestuen A1 først den 1. juli 2016 (ad to omgange) indsendte det supplerende materiale til brug for byggesagen via den digitale selvbetjenings-løsning, har vi ikke fundet grundlag for at tilsidesætte vurderingen i den interne

redegørelse, hvorefter byggeansøgningen vedrørende Argentinervej 42 først var fyldestgørende den 1. juli 2016.

Kommunen havde derfor ikke hjemmel til at meddele byggetilladelse vedrørende Argentinervej 42 efter reglerne i BR10, og sagen skulle have været behandlet efter BR15. Dette gælder tilsvarende for de øvrige fem sager, som efter kommunens oplysninger heller ikke kunne anses for fyldestgørende den 30. juni 2016, og som kommunen tilsvarende valgte at behandle efter BR10. For så vidt angår de to sager, hvor det var forbundet med usikkerhed, om sagerne var fyldestgørende pr. 30. juni 2016 eller ej, må der foretages en konkret vurdering heraf.

Kommunen bør tage stilling til, om ovenstående forløb giver anledning til tiltag i forhold til de byggetilladelser, der blev meddelt efter BR10, selv om ansøgningerne først var fyldestgørende efter udløbet af overgangsperioden.”

Ankestyrelsen bad byrådet i Fredericia Kommune om at redegøre for, om den manglende hjemmel til at behandle byggesagerne efter BR10 har givet kommunen anledning til tiltag i de i alt seks sager, som er nævnt i undersøgelsesrapporten, herunder om kommunen har foretaget en vurdering af, om den er forpligtet til at genoptage byggesager på baggrund af undersøgelsesrapportens konklusion.

3. For så vidt angår afsnit 10 om aktindsigt generelt henviste Ankestyrelsen til, at følgende bl.a. fremgår af undersøgelsesrapporten:

”Lovvalg

Kommunen har haft en uensartet praksis i forhold til, om sagerne er behandlet efter miljøoplysningslovens regler, hhv. den gældende offentlighedslovs regler.

[...]

Vi finder, at kommunen bør have fokus på at sikre, at afgørelser om aktindsigt altid dels træffes i henhold til det korrekte retsgrundlag, og at begrundelsen i afgørelsen afspejler dette. Vi har ikke set eksempler på, at lovvalget har medført, at der uretmæssigt er undtaget sager, dokumenter eller oplysninger fra aktindsigt.

[...]

Begrundelser

[...]

Vi finder, at kommunen ikke i alle tilfælde har levet op til begrundelseskravet, herunder fordi der i flere tilfælde er givet afslag på aktindsigt uden at angive den bestemmelse, som den konkrete del af afgørelsen blev truffet efter.

[...]

Behandling af klager

Kommunen har i den omhandlede periode modtaget flere klager. I et tilfælde er der flere gange klaget over det samme forhold, og vi har vurderet, at en anmodning om genoptagelse reelt var at anse for en klage. I sagerne indgik kommunen i en drøftelse med klager og redegjorde nærmere for de retlige vurderinger, som kommunen havde foretaget.

[...]

Vi finder, at kommunen burde have behandlet henvendelserne som klager, herunder have videresendt klagerne til klagemyndigheden eller have fulgt proceduren for at indbringe sagen for det kommunale tilsyn. Dette gælder særligt, hvor en journalist gentog sin klage.”

Ankestyrelsen bad byrådet i Fredericia Kommune om at redegøre for, hvordan kommunen vil sikre, at kommunens afgørelser om aktindsigt bliver truffet i henhold til det korrekte retsgrundlag, at afgørelserne bliver korrekt begrundet i henhold til forvaltningsloven, og at klager bliver enten videresendt til klagemyndigheden eller indbragt for Ankestyrelsens tilsyn.

4. For så vidt angår afsnit 13 om supplerende observationer henviste Ankestyrelsen til, at følgende fremgår af undersøgelsesrapporten:

”Skriftlighed og journalisering

Flere har under interviews tilkendegivet, at kommunen har en tradition for "meget lav grad af skriftlighed".

Der er i offentlighedsloven, en række specialis-love og efter ulovbestemte retsgrundsætninger om notatpligt, ligesom der er regler om journaliseringspligt.

Vi finder, at det vil være hensigtsmæssigt at øge kendskabet til disse regler og retsgrundsætninger i forvaltningen, så der på en god og meningsfuld måde kan udøves forvaltning i overensstemmelse med de rammer, der følger af lovgivningen."

Ankestyrelsen bad på den baggrund byrådet i Fredericia Kommune om at redegøre for, hvilke tiltag kommunen har gjort for at sikre, at reglerne om notat- og journaliseringspligt bliver overholdt.

Horten svarede på Ankestyrelsens supplerende høring ved brev af 30. juni 2021 og vedlagde beslutningsreferat af byrådets møde den 28. juni 2021, hvor byrådet havde godkendt det supplerende høringssvar til Ankestyrelsen.

Følgende fremgår bl.a. af det supplerende høringssvar fra Horten:

"2. AD (I) OVERHOLDELSE AF UDBUDSBEKENDTGØRELSENS REGLER

Det følger af Hortens advokatundersøgelse, at kommunens generelle praksis for salg af grunde i Argentinervej-udstyknings tilbage i 2016 ikke var i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler, da grunde kunne blive oplyst at være solgt, inden der var indgået en skriftlig aftale mellem køber og sælger.

Kommunen har i forbindelse med advokatundersøgelsen opdateret sin praksis, som Horten efterfølgende har foretaget kvalitetssikring af. Kommunen har med den opdaterede praksis sikret sig, at en grund først oplyses at være "solgt", når der er indgået en endelig aftale mellem køber og sælger (kommunen).

3. AD (II) GENOPTAGELSE AF BYGGESAGER

Det fremgår også af Hortens undersøgelse, at kommunen i seks sager ikke havde hjemmel til at meddele byggetilladelse efter

reglerne i BR10, da sagerne skulle have været behandlet efter BR15.

Kommunen finder ikke, at der er grundlag for at genoptage afgørelserne om de konkrete seks byggetilladelser og udstede nye tilladelser baseret på kravene i BR15. Kommunen lægger herved vægt på, at der er tale om begunstigende forvaltningsakter, at kommunen traf afgørelse i sagerne for ca. 5 år siden og borgerne har indrettet sig (opført byggeri) i tillid hertil, at der er ikke grundlag for at antage, at borgerne har været bekendt med den uhjemlede ændring af praksis, som blev effektueret den 30. juni 2016, og endelig at det vil kunne være forbundet med betydelige omkostninger for borgerne at skulle efterleve kravene i BR15.

Kommunen vil ved fremtidige overgange fra ét bygningsreglement til et andet have særligt fokus på overgangsbestemmelserne.

4. AD (III) BEHANDLING AF AKTINDSIGTSSAGER

Horten har i sin undersøgelse anført, at kommunens afgørelser om aktindsigt ikke i alle tilfælde blev truffet i henhold til det korrekte retsgrundlag, at afgørelserne ikke altid var korrekt begrundet i henhold til forvaltningsloven, og at kommunen ikke i alle tilfælde håndterede klager over aktindsigt korrekt.

Fredericia Kommune har siden modtagelsen af Hortens advokatundersøgelse strammet op på sagsbehandlingen ift. sager om aktindsigt. Det sikres således, at der foretages en konkret vurdering af, hvilket retsgrundlag begæringen om aktindsigt skal behandles efter, typisk en vurdering af om den skal behandles efter offentlighedsloven, forvaltningsloven eller miljøoplysningsloven. Der er derudover fokus på, at alle de almindelige sagsbehandlingsregler ift. afgørelsessager skal efterleves fuldt ud.

Kommunen kan til orientering oplyse, at kommunen på knap seks måneder har behandlet næsten 200 aktindsigtsbegæring i relation til tidligere borgmester Jacob Bjerregaards afgang. Disse sager har alene givet anledning til to klagesager, hvor kommunen i den ene fik fuldt ud medhold og i den anden foretog en genbehandling af sagen, hvorefter klager ikke opretholdt sin klage. Kommunen oplever, at medierne udtrykker tilfredshed med den måde og hastighed, hvormed kommunen håndterer de mange begæring om aktindsigt.

Med hensyn til korrekt håndtering af klagesager, så er kommunen opmærksom på de sagsbehandlingsregler, der gælder ift. klager i sager om aktindsigt. Baggrunden for bemærkningen herom i advokatundersøgelsen er en konkret sag, hvor kommunen havde fået det ret klare indtryk, at klager alligevel ikke ønskede at påklage kommunens afgørelse, da klager og kommunen havde haft en dialog om det forhold, som klager i første omgang ønskede at klage over. Kommunen beklager, hvis ikke kommunen har været tilstrækkelig opmærksom på at få fuldstændig afklaret, om en klager fortsat ønsker sin klage opretholdt og vil fremadrettet have opmærksomhed på, at få en sådan eventuel tvivl afklaret med klager.

5. AD (IV) NOTAT- OG JOURNALISERINGSPLIGT

Endelig har Horten i advokatundersøgelsen også anført, at kommunen bør have øget fokus på reglerne om notatpligt og journalisering, da flere af de personer, der blev interviewet i forbindelse med advokatundersøgelsen, gav udtryk for en "meget lav grad af skriftlighed" i kommunen.

Kommunen oplyser, at Økonomiudvalget i forlængelse af advokatundersøgelsen og de interne afdækninger af en række forhold omkring støtte og økonomistyring har godkendt en række tiltag ift. fremadrettet læring. Tiltagene indeholder en overordnet samlet plan for compliance inden for de områder, hvor advokatundersøgelsen og de interne afdækninger har givet anledning til kritik. Dette vil bl.a. ske gennem målrettet kompetenceudvikling, udformning af procedurer og retningslinjer mv., herunder i forhold til reglerne om notat- og journaliseringspligt. Tiltagene tilpasses ift. den enkelte afdelings hidtidige compliance indenfor områderne."

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 beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Sarah Toron Sørensen

Kopi er sendt til:

Indenrigs- og Boligministeriet

Jimmy Rasmussen

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)
nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om offentlighed i forvaltningen (offentlighedsloven)
nr. 145 af 24. februar 2020

Bekendtgørelse nr. 396 af 3. marts 2021 om offentligt udbud ved salg af
kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme

Indenrigs- og Boligministeriets vejledning nr. 9175 af 3. marts 2021 om
offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme