



Indenrigs- og Boligministeriet  
Stormgade 2  
1470 København K

**Redegørelse om Ankestyrelsens behandling af sagen om Fredericia Kommunes salg af en byggegrund til den tidligere borgmester**

12. april 2022

J.nr. 22-13898

Cpr.nr.

Indenrigs- og Boligministeriet har ved mail af 23. marts 2022 bedt Ankestyrelsen om en redegørelse om Ankestyrelsens nærmere overvejelser og begrundelser for, at Ankestyrelsen ikke finder anledning til at foretage yderligere i sagen om Fredericia Kommunes salg af en byggegrund til den tidligere borgmester.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Indenrigs- og Boligministeriet har bedt om redegørelsen til brug for en opfølgning over for Folketinget på indenrigs- og boligministerens svar på SOU alm. del spørgsmål 382.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Redegørelsen er indledt med en opsummeret gennemgang af redegørelsens afsnit. Herefter gennemgås i afsnit 1-4 nogle generelle afsnit om tilsynets kompetence i sager om mulige strafbare forhold, om overholdelse af ansættelsesretlige regler, om inhabilitet og om saglighed i forvaltningen (magtfordrejning). Derefter gennemgås i afsnit 5 og 6 nogle generelle afsnit om Ankestyrelsens tilsyn og reaktionsmuligheder.

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Disse mere generelle afsnit er i afsnit 7 efterfulgt af en kort sagsfremstilling i den konkrete sag hos Ankestyrelsen om Fredericia Kommunes salg af en byggegrund til den tidligere borgmester. Derefter redegøres der i afsnittene 8-10 for årsagerne til, at Ankestyrelsen ikke har fundet anledning til at foretage yderligere i sagen.

*Indledning*

Det fremgår af redegørelsens *afsnit 1*, at tilsynet ikke har kompetence til at behandle sager om mulige strafbare forhold. Sådanne spørgsmål hører

under politiet og domstolene. Det gælder også spørgsmål om kommunalbestyrelsesmedlemmers mulige strafansvar efter kommunestyrelseslovens § 61 om grov pligtforsømmelse.

Det fremgår af redegørelsens *afsnit 2*, at tilsynet ikke har kompetence til at behandle sager om overholdelse af ansættelsesretlige regler. Ankestyrelsen har heller ikke kompetence til at tage stilling til, om en kommunal ansats handlinger eller undladelser skal have ansættelsesretlige konsekvenser.

Det fremgår af redegørelsens *afsnit 3*, at tilsynet har kompetence til at behandle sager om inhabilitet. Tilsynet er dog i visse tilfælde afskåret fra at behandle spørgsmål om inhabilitet, hvis der verserer en sag for domstolene. Tilsynet er derfor tilbageholdende med at rejse og udtale sig i sager, hvor tilsynet vil skulle tage stilling til, hvilket sagsfaktum der kan lægges til grund i tilfælde, hvor spørgsmål om sagsfaktummet kan blive centralt i en straffesag.

Det fremgår af redegørelsens *afsnit 4*, at tilsynet har kompetence til at behandle sager om saglighed i forvaltningen (magtfordrejning), og at tilsynet i henhold til officialmaksimen har ret vidtgående undersøgelsesbeføjelser. Der kan dog være spørgsmål, som det vil være for vanskeligt at skabe tilstrækkelig klarhed over på et skriftligt grundlag, når der foreligger modstridende oplysninger i sagen. Tilsynet er derfor tilbageholdende med at rejse og udtale sig i sådanne sager.

I redegørelsens *afsnit 5* gennemgås Ankestyrelsens tilsyn og reaktionsmuligheder. Det fremgår af afsnittet, at Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Ankestyrelsen kan beslutte at rejse en sag, når der er tilstrækkelig anledning til det. Ankestyrelsen kan i den forbindelse udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Ankestyrelsen har også andre reaktionsmuligheder, såsom at annullere en klart ulovlig beslutning eller at pålægge medlemmer af kommunalbestyrelsen tvangsbøder med henblik på at fremtvinge opfyldelsen af en handlepligt for kommunalbestyrelsen.

I redegørelsens *afsnit 6* gennemgås de undersøgelseskridt og overvejelser der går forud for en beslutning om ikke at rejse en tilsynssag. Ved vurderingen indgår både bagudrettede og fremadrettede elementer. I praksis forekommer det jævnligt, at Ankestyrelsens undersøgelse af en sag fører til, at den involverede kommune bliver opmærksom på det ulovlige forhold og selv retter op. Hvis der ikke er behov for, at Ankestyrelsen gør videre, afslutter Ankestyrelsen sagen.

I redegørelsens *afsnit 7* redegøres kort for sagens forløb i Ankestyrelsen. 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 derfor kommunen om en udtalelse på baggrund af artiklen. Kommunen iværksatte en advokatundersøgelse, som advokatfirmaet Horten sendte til Ankestyrelsen den 18. marts 2021. Horten sendte også en sammenfatning af en afrapportering om den tidligere borgmesters og den daværende kommunaldirektørs habilitet. Horten oplyste samtidig, at byrådet havde bedt politiet om at efterforske sagen om habilitet. Sydøstjyllands Politi oplyste i en pressemeddelelse af 16. april 2021 at politiet efterforskede forhold i relation til Fredericia Kommune. På baggrund af oplysningerne i sagen besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af nogle udvalgte forhold, som Ankestyrelsen den 7. maj 2021 bad byrådet om at redegøre nærmere for. Horten svarede på byrådets vegne ved brev af 30. juni 2021. På baggrund af byrådets supplerende høringsvar besluttede Ankestyrelsen den 17. marts 2022 ikke at foretage videre i sagen.

I *afsnit 8* redegøres for årsagerne til, at Ankestyrelsen ikke har fundet anledning til at foretage yderligere i sagen om spørgsmål om inhabilitet. På baggrund af sagens oplysninger vurderede Ankestyrelsen, at spørgsmålet om der havde været en inhabilitetsskabende relation mellem den tidligere borgmester og kommunaldirektør er af en sådan karakter, at det ville være yderst vanskeligt at skabe tilstrækkelig klarhed over på et skriftligt grundlag, da der forelå modstridende oplysninger i sagen. Herudover vurderede Ankestyrelsen, at en undersøgelse og behandling af sagen ville kræve, at Ankestyrelsen ville skulle tage stilling til, hvilket sagsfaktum der kunne lægges til grund i et tilfælde, hvor sagsfaktummet kunne blive centralt i en mulig straffesag. I det tilfælde at anklagemyndigheden mener, at der ikke er grundlag for at rejse tiltale, kan det blive relevant for Ankestyrelsen at foretage en ny vurdering af, om der er grundlag for, at Ankestyrelsen indleder en nærmere undersøgelse af spørgsmål om inhabilitet.

I redegørelsens *afsnit 9* redegøres for årsagerne til, at Ankestyrelsen alene valgte at indlede en nærmere undersøgelse af udvalgte forhold, og dermed ikke har fundet anledning til at foretage yderligere i sagen for så vidt angår en række andre forhold, der også havde været genstand for advokatundersøgelsen. Ankestyrelsen besluttede f.eks. ikke at foretage yderligere for så vidt angår de konkrete forhold omkring salget af Argentinervej 42 til den daværende borgmester. På baggrund af Hortens

beskrivelser af sagen var Ankestyrelsen enig i Hortens retlige vurderinger, og fandt derfor ikke grundlag for at udtale sig om tilsynets retsopfattelse. Ankestyrelsen besluttede eksempelvis også ikke at foretage yderligere for så vidt angår spørgsmålet, om der havde været inddraget usaglige hensyn ved kommunens behandling af den daværende borgmesters byggesag. Ankestyrelsen vurderede, at det ville være for vanskeligt på et skriftligt grundlag at skabe tilstrækkelig klarhed over, om der havde været inddraget usaglige hensyn, idet der foreligger modstridende oplysninger i sagen. Ankestyrelsen fandt i øvrigt heller ikke grundlag for at antage, at der skulle være generelle problemer i kommunen i relation til spørgsmål om magtfordrejning.

I redegørelsens *afsnit 10* redegøres for årsagerne til, at Ankestyrelsen ikke har fundet anledning til at foretage yderligere i sagen for så vidt angår de forhold i advokatundersøgelsen, som Ankestyrelsen havde indledt en nærmere undersøgelse af. Ankestyrelsen besluttede f.eks. ikke at foretage yderligere for så vidt angår kommunens manglende hjemmel til at behandle en række byggesager efter BR10, herunder den daværende borgmesters byggesag. Ankestyrelsen var enig i kommunens vurdering af, at der er tale om begunstigende forvaltningsakter, og at der ud fra de foreliggende oplysninger ikke er grundlag for at antage, at borgerne, herunder den tidligere borgmester, har været bekendt med, at deres sager blev behandlet efter et forkert regelsæt. Ankestyrelsen besluttede eksempelvis også ikke at foretage yderligere for så vidt angår spørgsmål om notat- og journaliseringspligt. På baggrund af Hortens supplerende høringssvar vurderede Ankestyrelsen, at kommunen havde gjort tilstrækkeligt for at sikre sig, at kommunens praksis fremover vil være i overensstemmelse med reglerne.

### **1. Tilsynets kompetence i sager om mulige strafbare forhold**

Ankestyrelsen har ikke kompetence til at behandle sager om mulige strafbare forhold. Det vil sige, at Ankestyrelsen ikke kan tage stilling til, hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlemmer eller kommunalt ansatte har overtrådt straffebestemmelser i straffeloven eller i særlovgivningen. Sådanne spørgsmål hører under politiet og domstolene.

En politimæssig efterforskning og en eventuel prøvelse ved domstolene vil skulle ske under iagttagelse af de retssikkerhedsmæssige garantier, der gælder efter retsplejeloven i forbindelse med behandlingen af straffesager. Det betyder bl.a., at de involverede personer, herunder sigtede og vidner, vil kunne afhøres af politiet med en sigtets

rettigheder, og at vidner i forbindelse med en retssag har pligt til at tale sandt for retten.

For så vidt angår kommunalbestyrelsesmedlemmers mulige strafansvar, gælder der en straffebestemmelse i kommunestyrelseslovens § 61. Det følger heraf, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, kan straffes med bøde.

Bestemmelsen omfatter både aktive handlinger og tilfælde, der kan karakteriseres som undladelse af at opfylde en handlepligt.

Efter bestemmelsen skal der være tale om grove tilfælde af pligttilsidesættelser, som skal være begået med forsæt eller ved grov uagtsomhed. Kommunalebestyrelsesmedlemmer ifalder således normalt ikke ansvar ved at gå imod en indstilling fra forvaltningen.

I sager om overtrædelse af kommunestyrelseslovens § 61 er det anklagemyndigheden, der har ansvaret for at tilvejebringe de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere, om der er grundlag for at rejse tiltale i en sag. Anklagemyndigheden kan dog inddrage tilsynet med henblik på en beskrivelse af, hvilke pligter der påhviler kommunalbestyrelsesmedlemmer.<sup>1</sup>

Hvis anklagemyndigheden vurderer, at der skal rejses tiltale efter kommunestyrelseslovens § 61, er det domstolene, der efterfølgende tager stilling til, om det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem skal straffes med bøde.

## ***2. Tilsynets kompetence i sager om overholdelse af ansættelsesretlige regler***

Ankestyrelsen har ikke kompetence til at behandle sager om kommunernes overholdelse af ansættelsesretlige regler. Det følger af kommunestyrelseslovens § 48, stk. 2.

Ankestyrelsen har heller ikke kompetence til at behandle sager for så vidt angår – skrevne eller uskrevne – ansættelsesretlige regler, der særligt gælder for offentlige arbejdsgivere. Det kan f.eks. dreje sig om fortolkningen af kommunernes tjenestemandregulativer og spørgsmål om,

---

<sup>1</sup> Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2010, s. 534.

hvilken styrke samarbejdsvanskeligheder skal have, for at der er tilstrækkeligt grundlag for at afskedige en kommunalt ansat.

Ankestyrelsen er dog ikke afskåret fra i sager, der vedrører uoverensstemmelser mellem en kommune og dens ansatte, at tage stilling til, om kommunen overholder – skreven eller uskreven – lovgivning, der i øvrigt særligt gælder for offentlige myndigheder, f.eks. offentlighedsloven, forvaltningsloven og almindelige offentligretlige grundsætninger.

F.eks. vil Ankestyrelsen kunne tage stilling til, om den udvidede partshøringspligt, der gælder i visse afskedigelsessager, er overholdt. Ankestyrelsen vil også kunne tage stilling til, om en afskedigelse er sagligt begrundet, f.eks. ved samarbejdsvanskeligheder.

Ankestyrelsen er dog afskåret fra at tage stilling til offentligretlige spørgsmål, der ikke kan adskilles fra ansættelsesretlige spørgsmål.

Ankestyrelsen kan f.eks. ikke påse overholdelsen af officialmaksimen i en sag om afskedigelse af en kommunal ansat på grund af samarbejdsvanskeligheder. En stillingtagen til et sådant spørgsmål vil kræve, at Ankestyrelsen tager stilling til, hvad der efter ansættelsesretlige regler kræves for at afskedige en kommunal ansat på grund af samarbejdsvanskeligheder, og kan derfor ikke adskilles fra det ansættelsesretlige spørgsmål.<sup>2</sup>

Ankestyrelsen har heller ikke kompetence til at tage stilling til, om en kommunal ansats handlinger eller undladelser skal have ansættelsesretlige konsekvenser.

### **3. Tilsynets kompetence i sager om inhabilitet**

Ankestyrelsen har kompetence til at behandle spørgsmål om inhabilitet efter forvaltningslovens § 3 og kommunestyrelseslovens § 14. Bestemmelserne handler om speciel inhabilitet, hvilket vil sige, at en person under visse omstændigheder skal undlade at medvirke ved behandlingen af en konkret sag.

Ankestyrelsen har også kompetence til at behandle sager om såkaldt generel inhabilitet. Generel inhabilitet handler om spørgsmålet om, hvorvidt en bestemt person overhovedet kan beklæde et bestemt erhverv.

---

<sup>2</sup> Vi henviser i det hele til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2010, s. 409 ff.

Der findes regler om generel inhabilitet i kommunestyrelseslovens § 29, stk. 2-5, men Ankestyrelsen kan også behandle sager, der handler om overholdelse af den uskrevne retsgrundsætning om generel inhabilitet.

Den uskrevne retsgrundsætning om generel inhabilitet er afledt af forvaltningslovens regler om speciel inhabilitet. Ved vurderingen af om der foreligger generel inhabilitet, har det derfor navnlig betydning, om en person ofte vil være afskåret fra at udføre sin forvaltningsmæssige funktion på grund af speciel inhabilitet.<sup>3</sup>

Ankestyrelsen har således som udgangspunkt kompetence til at behandle spørgsmål om både speciel og generel inhabilitet.

Der kan dog være særlige situationer, hvor tilsynet vil være afskåret fra at behandle spørgsmål om inhabilitet. Det kan være tilfældet, hvis der verserer en sag for domstolene.

I Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 14. juni 2006 omtalt nedenfor var tilsynet afskåret fra at behandle et spørgsmål om inhabilitet. Tilsynet var afskåret, fordi tilsynet ville skulle tage stilling til, hvilket sagsfaktum der kunne lægges til grund i et tilfælde, hvor sagsfaktummet kunne være centralt i en straffesag.

Tilsynet er derfor tilbageholdende med at rejse og udtale sig i sager, hvor tilsynet vil skulle tage stilling til, hvilket sagsfaktum der kan lægges til grund i tilfælde, hvor spørgsmål om sagsfaktummet kan blive centralt i en straffesag.

Følgende fremgår af Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2010, s. 415 f. om tilsynets mulighed for at behandle en tilsynssag, mens der verserer en sag for domstolene:

“Anlægges der sag ved domstolene, mens en tilsynssag verserer, eller indbringes en sag for tilsynet, mens sagen verserer ved domstolene, indebærer dette [...] ikke i sig selv, at tilsynsmyndigheden er afskåret fra at færdigbehandle sagen og give udtryk for sin retsopfattelse. Efter omstændighederne kan sanktioner også komme på tale. Det afhænger af sagens karakter, om tilsynsmyndigheden bør (fortsætte med at) behandle sagen eller i

---

<sup>3</sup> Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave, 2021, s. 163 f.

stedet sætte sagen i bero og afvente dommen eller evt. afvise den. I tilfælde, hvor der er væsentlige hensyn, der taler for, at tilsynsmyndigheden afgiver en udtalelse om tilsynets retsopfattelse, særlig når der er tale om, at en kommune efter tilsynets opfattelse tilsidesætter enten lovgivningen om ydelse af økonomisk eller anden bistand til enkeltpersoner eller overordnede samfundsmæssige hensyn, og en hurtig behandling af sagen derfor i sig selv er afgørende, bør tilsynsmyndigheden ikke sætte sin behandling af sagen i bero. Det samme gælder, hvis retssagen i medfør af retsplejelovens § 345 bliver udsat for at afvente tilsynsmyndighedens afgørelse. Se betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 207.

Det forhold, at tilsynsmyndighedens retsopfattelse vedrørende et bestemt spørgsmål måtte blive påberåbt og også blive lagt til grund af domstolene i en verserende straffesag, afskærer heller ikke i sig selv tilsynsmyndigheden fra at give udtryk for en sådan retsopfattelse. Således er tilsynet berettiget – og efter omstændighederne forpligtet – til at give udtryk for sin retsopfattelse i en situation, hvor retsopfattelsen vil blive brugt præjudicielt i en straffesag. Hvis tilsynet imidlertid vil skulle tage stilling til, hvilket sagsfaktum der kan lægges til grund, og dette sagsfaktum kan være af betydning for vurderingen af straffesagen, vil tilsynsmyndigheden efter omstændighederne være afskåret fra at foretage en vurdering af det omhandlede retsspørgsmål. Det skyldes, at det relevante sagsfaktum skal fastlægges via bevisførelse for domstolene og ikke via de kommunale tilsynsmyndigheder. I en konkret sag, således som ministeriet forstod sagen, ville et spørgsmål om ansvarsfordeling mellem en viceborgmester og den tidligere borgmester være et centralt spørgsmål ved vurderingen af spørgsmålet om viceborgmesterens habilitet. De kommunale tilsynsmyndigheder ville således for at foretage en vurdering af spørgsmålet om inhabilitet skulle tage stilling til, hvilket sagsfaktum der kunne lægges til grund, i et tilfælde, hvor sagsfaktummet kunne være centralt i straffesagen. Ministeriet fandt, at fastlæggelsen af ansvarsfordelingen i givet fald var et spørgsmål, som skulle afklares i forbindelse med bevisførelsen for domstolene og ikke via de kommunale tilsynsmyndigheder, der derfor var afskåret fra at behandle det pågældende spørgsmål. (Skr. af 14. juni 2006)."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Der henvises til Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 14. juni 2006 til en forsvarsadvokat - 2.k.k.t., j. nr. 2005-2220/207-14.



#### **4. Tilsynets kompetence i sager om saglighed i forvaltningen (magtfordrejning)**

Tilsynet har kompetence til at behandle spørgsmål om, hvorvidt en kommune har varetaget ulovlige hensyn i strid med retsgrundsætningen om saglighed i forvaltningen.

Offentlige myndigheder er i udøvelsen af deres opgaver underlagt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger om bl.a. lighed og saglighed, herunder et forbud mod, at myndighederne ved skønsmæssige beføjelser forfølger ulovlige formål.<sup>5</sup>

En kommune kan ved behandlingen af ansøgninger om tilladelser m.v. varetage de hensyn, der er forudsat i de relevante love, og de hensyn det i øvrigt påhviler en kommune at varetage. Hensyn herudover er det ulovligt at varetage.<sup>6</sup> Det vil således f.eks. være ulovligt at tage hensyn til, at en ansøgning kommer fra en borgmester.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets har ved brev af 6. marts 2002 til en borger udtalt sig om tilsynsmyndighedernes undersøgelsespligt og kompetence i en sag om varetagelse af saglige hensyn ved prioriteringen af kommunens sager (4. k.kt. j.nr. 2001/1220/207-10 (02.8.5.)).

Det fremgår af udtalelsen, at tilsynsmyndighederne er forvaltningsmyndigheder, og officialmaksimen derfor er gældende. Officialmaksimen kaldes også official- eller undersøgelsesprincippet, og er et almindeligt gældende princip for forvaltningsmyndigheders sagsoplysning. Efter officialmaksimen påhviler det den enkelte forvaltningsmyndighed selv, eventuelt i samarbejde med andre myndigheder, at fremskaffe de nødvendige oplysninger i en sag eller at foranledige, at private, herunder eventuelle parter, medvirker til sagens oplysning, således at der kan træffes en materiel rigtig afgørelse.

Det følger også af udtalelsen, at tilsynsmyndighederne har ret vidtgående undersøgelsesbeføjelser, f.eks. ved at tilsynsmyndigheden udbeder sig skriftlige udtalelser fra enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller enkelte ansatte i kommunen eller ved samtale med enkelte af en kommunalbestyrelses medlemmer. De pågældende enkeltpersoner har - i modsætning til kommunalbestyrelsen - ikke pligt til at afgive oplysninger.

---

<sup>5</sup> Se f.eks. ombudsmandens udtalelse af 2. december 2020 - FOB 2020-42.

<sup>6</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse ved brev af 6. marts 2002 (4. k.kt. j. nr. 2001/1220/207-10 (02.8.5.))

Tilsynsmyndighederne har herudover mulighed for at anmode private virksomheder, borgere og andre udenforstående om at bidrage med mundtlige eller skriftlige oplysninger. De pågældende virksomheder, borgere etc. har heller ikke pligt til at afgive oplysninger.

Det nævnes i udtalelsen, at tilsynsmyndighederne behandler deres sager på skriftligt grundlag, og at myndighederne ikke har mulighed for at foranstalte vidneførelse. Der er således grænser for tilsynets muligheder for at skabe klarhed over en sags faktiske omstændigheder, såfremt der foreligger indbyrdes modstridende oplysninger i sagen, og det skriftlige grundlag - kommunens sagsakter og udtalelse og eventuelt supplerende sagsakter - ikke giver grundlag for en entydig fastlæggelse af faktum.

Selv om tilsynet er omfattet af officialmaksimen, og i den forbindelse har ret vidtgående undersøgelsesbeføjelser, kan der således være spørgsmål, som det vil være for vanskeligt at skabe tilstrækkelig klarhed over på et skriftligt grundlag. Tilsynet er derfor tilbageholdende med at rejse og udtale sig i sager, som efter en konkret vurdering med overvejende sandsynlighed vil være for vanskelige at skabe tilstrækkelig klarhed over på et skriftligt grundlag<sup>7</sup>.

##### **5. Ankestyrelsens tilsyn og reaktionsmuligheder**

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 følger af § 48 a i kommunestyrelsesloven.

I sager, hvor Ankestyrelsen har besluttet at rejse en tilsynssag har Ankestyrelsen forskellige reaktionsmuligheder.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 50, at Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

---

<sup>7</sup> Tilsynet kan, når det er påkrævet, forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018. Det fremgår af § 49, stk. 5, i kommunestyrelsesloven. Det er forudsat, at denne hjemmel alene anvendes i sjældne tilfælde, hvor indenretslig afhøring er et nødvendigt sagsskridt. Anvendelsen kræver en vurdering af dels, hvilken betydning de oplysninger, der søges tilvejebragt, har for udførelsen af tilsynets opgave, dels en vurdering af sagens karakter eller den formodede ulovligheds grovhed. Anvendelsen af bestemmelsen har således undtagelsens karakter, og det er forudsat, at tilsynet som hidtil foretager en overvejende skriftlig sagsbehandling.

Ankestyrelsen kan således efter bestemmelsen afgive en udtalelse om Ankestyrelsens retsopfattelse.

Ankestyrelsen kan under nærmere angivne betingelser annullere en klart ulovlig beslutning truffet af en kommunalbestyrelse, anlægge erstatningssag mod de medlemmer, som er erstatningsansvarlige for et økonomisk tab, eller fastsætte en erstatningsretlig bod til disse medlemmer i stedet for at anlægge en erstatningssag. Det fremgår af kommunestyrelseslovens §§ 50 a, 50 c og 50 d. Ankestyrelsen kan også anlægge anerkendessøgsmål mod en kommunalbestyrelse. Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 51.

Både annullationsbeføjelsen og beføjelsen til at anlægge erstatningssag og/eller fastsætte en erstatningsretlig bod er knyttet til bagudrettede klart ulovlige eller erstatningspådragende handlinger.

Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan Ankestyrelsen desuden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder, jf. kommunestyrelseslovens § 50 b.

Formålet med anvendelse af tvangsbøder er at fremtvinge opfyldelsen af en handlepligt for kommunalbestyrelsen. Tvangsbøder kan derfor ikke anvendes som en straf for en eventuel konstateret overtrædelse af lovgivningen, jf. Social- og Indenrigsudvalget (SOU) Alm. Del, Samling: 2014-15 (2. samling), svar på spm. 111. Denne sanktion er således knyttet til kommunalbestyrelsens – bagudrettede og stadig aktuelle - undladelse af opfyldelse af en handlepligt.

#### **6. Når Ankestyrelsen beslutter ikke at rejse en tilsynssag**

I sager, som Ankestyrelsen har kompetence til at behandle, kan Ankestyrelsen beslutte ikke at rejse en tilsynssag.

Når Ankestyrelsen skal vurdere, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, foretager tilsynet en samlet vurdering af, om sagen efter tilsynets grundlæggende formål og funktion er egnet til at blive taget op af tilsynet.

Ved vurderingen af om tilsynet skal rejse en sag, vil det tale for at rejse en sag, hvis der er indikationer af, at der er en fejlagtig praksis i kommunen, at der er truffet en bevidst ulovlig beslutning eller at der er

tale om en ulovlighed af et vist omfang, f.eks. pga. antallet af berørte borgere.

Når Ankestyrelsen bliver bekendt med oplysninger, som kan give anledning til at rejse en tilsynssag, undersøger Ankestyrelsen sagen nærmere. En sådan undersøgelse vil typisk i første omgang omfatte en høring af den relevante kommune, hvor kommunen bliver bedt om at redegøre for sagen.

Når denne indledende undersøgelse er gennemført, vurderer Ankestyrelsen, hvad oplysningerne i sagen giver anledning til.

Vurderingen kan føre til, at Ankestyrelsen efter den indledende undersøgelse beslutter ikke at foretage videre. Det kan f.eks. være, at Ankestyrelsen vurderer, at der ikke er tale om et ulovligt forhold.

Ankestyrelsen kan også beslutte ikke at foretage videre i en sag, hvis der, som nævnt ovenfor, er tale om sager, hvor Ankestyrelsen vurderer, at det vil være for vanskeligt at skabe tilstrækkelig klarhed over sagens faktum på et skriftligt grundlag eller sager, hvor spørgsmål om sagsfaktummet kan blive centralt i en straffesag.

I praksis forekommer det jævnligt, at Ankestyrelsens undersøgelse af en sag fører til, at den involverede kommune bliver opmærksom på det ulovlige forhold og selv retter op. Hvis der ikke er behov for, at Ankestyrelsen gør videre, afslutter Ankestyrelsen sagen – en såkaldt afvisning af sagen – med en konstatering af, at kommunen har rettet op på det ulovlige forhold. Ved denne vurdering lægger Ankestyrelsen som udgangspunkt kommunens oplysninger om sagens faktum til grund, jf. Social- og Ældreudvalget (SOU) Alm. Del, Samling: 2021-22, svar på spm. 80.

Hvis Ankestyrelsen vurderer, at kommunen skal gøre yderligere for at rette op på det ulovlige forhold, afgiver Ankestyrelsen en udtalelse.

Hvis en kommune har ændret en ulovlig praksis eller har omgjort en ulovlig beslutning, indgår det i tilsynets vurdering, om kommunen skal gøre yderligere for at rette op på det ulovlige forhold, f.eks. om kommunen som følge af den konstaterede ulovlige praksis skal genoptage evt. tidligere afgjorte sager.

I Ankestyrelsens vurdering af, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, indgår derfor både bagudrettede elementer, såsom

lovovertrædelsens karakter, alvor og omfang, og fremadrettede elementer, dvs. aktualiteten af ulovligheden herunder om kommunen har lovliggjort eller er i færd med at lovliggøre forholdet.

### *7. Kort sagsfremstilling - Fredericia Kommunes salg af en byggegrund til den tidligere borgmester*

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.

Advokatfirmaet Horten, som repræsenterede kommunen, 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 en afrapportering om den tidligere borgmesters og den daværende kommunaldirektørs habilitet.

Den vedlagte advokatundersøgelse af forløb i forbindelse med kommunalt grundsalg, byggesag mv. samt behandling af aktindsigtssager i tilknytning hertil indeholdt følgende afsnit:

- Sammenfatning, konklusioner og anbefalinger (afsnit 2)
- Proces og metode for udarbejdelse af advokatundersøgelsen (afsnit 3)
- Kommunens køb af Argentinervej-udstykningsen fra Brdr. Ussing (afsnit 4)
- Kommunens salg af grunde fra Argentinervej-udstykningsen, 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-udstykningsen, 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 oplyste til Ankestyrelsen, at byrådet i forbindelse med præsentationen af afrapporteringen havde besluttet at anmode politiet om at efterforske spørgsmålet om borgmesterens og kommunaldirektørens 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.

Sydøstjyllands Politi oplyste i en pressemeddelelse af 16. april 2021 på politiets hjemmeside, at Sydøstjyllands Politi efterforskede forhold i relation til Fredericia Kommune på baggrund af anmeldelser fra en borger og fra Fredericia Kommune.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Sydøstjyllands Politi har efterfølgende i en pressemeddelelse af 7. marts 2022 på politiets hjemmeside oplyst, at efterforskningen af anmeldelser i relation til Fredericia Kommune er afsluttet og afleveret til Anklagemyndigheden til juridisk vurdering og afgørelse af, om der skal rejses tiltale.

På baggrund af Hortens advokatundersøgelse og sammenfatning af afrapporteringen om habilitet sammenholdt med oplysningerne om den politimæssige efterforskning af sagen vurderede Ankestyrelsen, hvad oplysningerne i sagen gav anledning til.

Ankestyrelsen besluttede i den forbindelse at indlede en nærmere undersøgelse af nogle udvalgte forhold, som havde været genstand for Hortens advokatundersøgelse.

Ankestyrelsen besluttede samtidig ikke at indlede en nærmere undersøgelse af en række forhold, herunder de forhold som ikke havde givet anledning til bemærkninger fra Horten.

Ankestyrelsen besluttede også ikke at indlede en nærmere undersøgelse af spørgsmål om borgmesterens og kommunaldirektørens inhabilitet.

Se nærmere om baggrunden for Ankestyrelsens beslutninger i de følgende afsnit nedenfor.

Ankestyrelsen bad herefter den 7. maj 2021 byrådet om en redegørelse om, hvad de udvalgte forhold fra Hortens advokatundersøgelse havde givet anledning til i kommunen.

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.

Den 17. marts 2022 besluttede Ankestyrelsen, at der ikke var anledning til at rejse en tilsynssag på baggrund af byrådets supplerende høringssvar til Ankestyrelsen.

#### ***8. Ankestyrelsens beslutning om ikke at indlede en undersøgelse af spørgsmål om inhabilitet***

På baggrund af Hortens sammenfatning af afrapporteringen om habilitet og oplysningerne om at Sydøstjyllands Politi efterforskede sagen, besluttede Ankestyrelsen ikke at indlede en undersøgelse af spørgsmål om borgmesterens og kommunaldirektørens inhabilitet.

I den forbindelse havde Ankestyrelsen for det første vurderet, at spørgsmålet om der havde været en inhabilitetsskabende relation mellem

den tidligere borgmester og kommunaldirektør er af en sådan karakter, at det ville være yderst vanskeligt at skabe tilstrækkelig klarhed over på et skriftligt grundlag, da der forelå modstridende oplysninger i sagen.

Herudover vurderede Ankestyrelsen, at en undersøgelse og behandling af sagen ville kræve, at Ankestyrelsen ville skulle tage stilling til, hvilket sagsfaktum der kunne lægges til grund i et tilfælde, hvor sagsfaktummet kunne blive centralt i en mulig straffesag.

Af sammenfatningen af afrapporteringen om habilitet fremgår følgende af Hortens retlige vurdering af sagen (sammenfatningens afsnit 3):

"Vi har fokuseret på, om henvendelserne om relationens karakter er håndteret korrekt i forhold til orientering af Økonomiudvalget. Det bemærkes, at dette spørgsmål er retligt relevant, *uanset* hvilken karakter relationen mellem den tidligere borgmester og kommunaldirektøren har haft.

Vores konklusion er for så vidt angår håndteringen følgende:

Økonomiudvalget burde tidligere end 17. december 2020 være blevet underrettet om henvendelserne mv. om karakteren af relationen mellem den tidligere (daværende) borgmester og kommunaldirektøren, så udvalget kunne have foretaget en vurdering af behovet for og truffet beslutninger om eventuelle tiltag. Dette gælder, selv om rygterne har været kendt af i hvert fald nogle af byrådsmedlemmerne.

Vi finder således, at det er kritisabelt, at Økonomiudvalget ikke blev orienteret om henvendelserne om relationens karakter og rygterne herom på et væsentligt tidligere tidspunkt end 17. december 2020. Dette burde efter vores vurdering i hvert fald være sket, da kommunaldirektøren i oktober 2019 modtog en anonym mail om rygterne om relationen, herunder fordi denne mail blandt andet også indeholdt mere generelle trusler om at "udstille byen i en pinlig sag" mv. Afsenderen anførte at være "en foruroliget medarbejder". Tilsvarende burde Økonomiudvalget på sit møde den 11. december 2020 være blevet orienteret om, at der den 8. december 2020 havde været konkrete henvendelser fra medierne om rygterne om relationen.

Vi finder endvidere, at det er kritisabelt, at orienteringen, da den skete 17. december 2020, hvor Økonomiudvalget drøftede



spørgsmålet om tillid til kommunaldirektøren, ikke omfattede oplysninger om den anonyme mail.

Vi finder endvidere, at den tidligere borgmester og kommunaldirektøren var inhabile i forhold til beslutningerne om ikke at orientere Økonomiudvalget om henvendelserne, og at det derfor var kritisabelt, at de deltog i, henholdsvis traf beslutningerne om, at Økonomiudvalget ikke skulle orienteres om henvendelserne om relationens karakter, herunder den anonyme mail fra oktober 2019. De var inhabile i forhold til disse beslutninger, da oplysningerne omhandlede rygter om private forhold. Dette gælder, *uanset* om der rent faktisk måtte være eller have været en inhabilitetsskabende relation mellem dem.

Den tidligere borgmester eller kommunaldirektøren burde derfor have overladt det til 1. viceborgmester at tage stilling til, om Økonomiudvalget skulle orienteres.

-0-

To væsentlige grundsten i kommunestyret er, at forvaltningen, som en kommunaldirektør er øverste administrative chef for, er "hele byrådets forvaltning", og at en borgmester ikke har kompetence til at beslutte, hvordan konkrete sager i forvaltningen skal behandles. Er der en inhabilitetsskabende relation mellem en borgmester og en kommunaldirektør, forrykkes disse to grundlæggende styringsmekanismer for kommunestyret på afgørende vis.

En mere fast og langvarig relation vil kunne medføre *generel inhabilitet*, hvilket ville indebære, at begge ville være afskåret fra at besidde deres respektive positioner i kommunen. I tilfælde af en mindre fast relation vil det kunne medføre inhabilitet i forhold til konkrete sager (*speciel inhabilitet*).

Hvis der foreligger inhabilitet, vil dette indebære en risiko for, at såvel konkrete sager i forvaltningen kan være påvirket af uvedkommende hensyn, som at forvaltningens betjening af udvalg og byråd kan være det.

Det vil således være i strid med grundlæggende principper i kommunestyret, hvis der foreligger en inhabilitetsskabende relation mellem en borgmester og en kommunaldirektør."

Følgende fremgår af sammenfatningens afsnit 4 om opfølgning på afrapporteringen:

”Vi har nøje overvejet, om afrapporteringen bør give anledning til yderligere tiltag, og i givet fald hvilke.

I disse overvejelser er blandt andet indgået, at den tidligere borgmester og kommunaldirektøren begge har afvist, at der er eller har været en sådan relation, og at vi er bevidste om, at rygter af denne slags kan være vanskelige – måske umulige – at komme til livs, og at yderligere omtale heraf vil have betydelige negative konsekvenser for begge personer.

Samlet finder vi dog, at den manglende orientering af Økonomiudvalget om henvendelserne om relationens karakter, og den tidligere borgmesters og kommunaldirektørens deltagelse i disse beslutninger om ikke at orientere Økonomiudvalget, trods det at de var inhabile i forhold hertil, indebærer tilsidesættelse af væsentlige pligter. Dertil kommer, at konsekvenserne, hvis der har været en inhabilitetsskabende relation, ville være særdeles alvorlige. Vi finder derfor, at kommunen samlet set ikke kan sidde dette overhørig.

En advokatundersøgelse kan – med de midler og muligheder, der her er til rådighed – ikke komme en afklaring nærmere. Vi har derfor orienteret kommunen om, at vi finder, at kommunen bør anmode politiet om at foretage en politimæssig efterforskning med henblik på at vurdere, om der er grundlag for en strafferetlig forfølgning. En politimæssig efterforskning er særlig relevant, hvis kommunen finder, at der som følge af inhabilitet kan være indgået usaglige hensyn ved behandlingen af konkrete sager i kommunen.

En politimæssig efterforskning vil kunne omfatte spørgsmålet om, hvorvidt undladelsen af at orientere Økonomiudvalget udgjorde en overtrædelse af straf-sanktionerede bestemmelser. En sag herom vil kunne omfatte ikke alene borgmesteren og kommunaldirektøren, men i princippet også øvrige politikere. Derudover vil politiet kunne beslutte at iværksætte en efterforskning af, om der forelå en relation, der indebar, at borgmesteren og kommunaldirektøren var inhabile, herunder generelt inhabile.

Et kommunalbestyrelsesmedlems grove tilsidesættelse af de pligter, hvervet medfører, kan straffes efter kommunestyrelseslovens § 61. Det samme gælder, hvis en embedsmand gør sig skyldig i grov eller

oftere gentagen forsømmelse eller skødesløshed i tjenestens eller hvervets udførelse eller i overholdelsen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører, jf. straffelovens § 157.

En politimæssig efterforskning vil indebære, at de involverede (sigtede, vidner mv.) vil opnå beskyttelse af de retsgarantier, som retsplejeloven tilsikrer.”

Sydøstjyllands Politi oplyste i pressemeddelelsen af 16. april 2021, at anmeldelserne vedrørte tre forskellige forhold:

1. Fredericia Kommunes tidligere borgmester er anmeldt for muligt misbrug af offentlig hverv i forbindelse med, at han og hans hustru i 2016 købte en byggegrund af Fredericia Kommune.
2. Fredericia Kommunes tidligere borgmester og tidligere kommunaldirektør er anmeldt for mulig overtrædelse af kommunestyrelsesloven § 61 og straffelovens § 157, der begge omhandler grov pligtforsømmelse.
3. Der er også indgivet en anmeldelse, der vedrører ”læk” af en advokatundersøgelse, der angiveligt skulle være fortrolig.

Anklagemyndigheden har endnu ikke vurderet, om der er grundlag for at rejse tiltale mod den tidligere borgmester og kommunaldirektør.<sup>9</sup>

I det tilfælde at anklagemyndigheden måtte nå frem til, at der ikke er grundlag for at rejse tiltale mod den tidligere borgmester og kommunaldirektør, og såfremt Ankestyrelsen kommer i besiddelse af nye konkrete oplysninger, herunder evt. oplysninger der er indhentet i forbindelse med efterforskningen, kan det blive relevant for Ankestyrelsen at foretage en ny vurdering af, om der er grundlag for, at Ankestyrelsen indleder en nærmere undersøgelse af spørgsmål om inhabilitet.

### ***9. Ankestyrelsens beslutning om at indlede en nærmere undersøgelse af udvalgte forhold***

---

<sup>9</sup> Sydøstjyllands Politi har i en pressemeddelelse af 7. marts 2022 på politiets hjemmeside oplyst, at efterforskningen af anmeldelser i relation til Fredericia Kommune er afsluttet og afleveret til Anklagemyndigheden til juridisk vurdering og afgørelse af, om der skal rejses tiltale.

Ankestyrelsen bad den 7. maj 2021 byrådet om en redegørelse om nærmere udvalgte forhold på baggrund af Hortens advokatundersøgelse og det fremsendte materiale.

På baggrund af advokatundersøgelsen havde Ankestyrelsen i den forbindelse besluttet ikke at indlede en nærmere undersøgelse af en række forhold, som havde været genstand for undersøgelsen.

Ankestyrelsen besluttede ikke at indlede en nærmere undersøgelse af en række forhold, som ikke havde givet anledning til bemærkninger fra Horten (advokatundersøgelsens afsnit 4, 7, 8 og 9).

Ankestyrelsen besluttede dog også ikke at indlede en nærmere undersøgelse af andre forhold, som havde givet anledning til bemærkninger fra Horten.

I forbindelse med gennemgangen af Hortens advokatundersøgelse fandt Ankestyrelsen ikke anledning til at betvivle korrektheden af Hortens beskrivelser af faktum i sagerne. Ankestyrelsen har derfor lagt beskrivelserne af faktum til grund ved vurderingen af, om Ankestyrelsen ville indlede en nærmere undersøgelse af de omhandlede forhold.

### **9.1. Forhold, som havde givet anledning til bemærkninger fra Horten**

**9.1.1.** Fredericia Kommunes salg af grunde fra Argentinervej-udstykningsen, herunder salget af Argentinervej 42 til den daværende borgmester, havde givet anledning til bemærkninger fra Horten omkring flere forhold, jf. advokatundersøgelsens afsnit 5.

Følgende fremgår bl.a. af Hortens beskrivelse af sagens skriftlige oplysninger (afsnit 5.1.1):

”Argentinervej 42 var udbudt til 1.065.000 kr.

Ved fristens udløb var der kommet bud på tre af grundene i Argentinervej-udstykningsen. Der kom ikke bud på Argentinervej 42 i forbindelse med udbuddet.

Efter udløb af udbudsfristen blev grundene annonceret til salg på kommunens hjemmeside, ligesom de løbende blev annonceret til salg via Jysk Fynske Medier, fx den 27. februar 2016 og 13. september 2017, samt på boligsiden.dk.

Den 9. marts 2016 skrev en borger (herefter "borgeren"), der sammen med sin mand (herefter samlet "det andet par") var interesseret i at købe en grund i Argentinervej-udstykningsen, følgende i en mail til kommunens daværende salgschef Jens Ole Andersen (herefter "salgschefen"):

*"Jeg er interesseret i byggegrundene på Argentinervej. Kan du fortælle mig, hvordan en evt. plan for nedtagning af højspændingskabler ser ud for området? Hvornår kan man forvente at kunne igangsætte en evt. bebyggelse af grunden?"*

Der foreligger ifølge vores oplysninger ikke yderligere mails mellem kommunen og borgeren i perioden 9.-15. marts 2016 eller telefonnotater for denne periode.

Den 15. marts 2016 om eftermiddagen skrev salgschefen følgende i en mail til borgeren:

*"Jeg må desværre meddele jer, at den store grund nr. 42 på Argentinervej er solgt her i efter idag! Blot til jeres orientering, så i ikke arbejder videre i den tro at den stadig er til salg!"*

Samme aften svarede borgeren i en mail til salgschefen følgende:

*"Tak for info – jeg må sige, at jeg mildest talt er overrasket over at grunden nu er solgt foran os. Du ved, at vi er interesseret, og du har i går talt med min mand om grunden, byggemuligheder og hvordan købsprocessen forløber. Ved samme lejlighed fortæller du, at der ingen andre aktuelle købere er til nr. 42. Og det næste vi hører er, at grunden nu er solgt. Jeg havde da i det mindste forventet en heads op fra din side, så vi var med i loopet."*

Købsaftalen vedrørende Argentinervej 42 blev underskrevet af borgmesteren og hans hustru den 23. marts 2016, og af kommunen den 20. maj 2016. Købesummen var ifølge købsaftalen 1.065.000 kr. og overtagelsesdatoen 15. august 2016.

Samme dag, som kommunen underskrev købsaftalen – den 20. maj 2016 – blev nedenstående notat, underskrevet af salgschefen, journaliseret:

*"Hej Michael. Borgmesteren oplyste mundtligt på møde tirsdag d. 15/3/16 at han gerne ville købe Argentinervej 42 til den udbudte pris*

*og til de udbudte vilkår. Da borgmesteren ikke selv kan skrive under som sælger er det Susanne Eilersen (Viceborgmester 1) der skal underskrive for kommunen som sælger."*

Den "Michael", som ovenstående stiles til, er formentlig den daværende kommunaldirektør Michael Holst."

Det fremgår af Hortens vurdering (afsnit 5.3.1), at Horten havde konstateret, at kommunens generelle praksis for salg af grundene i Argentinervej-udstykningsen ikke havde været i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler – idet grunde kunne blive oplyst at være solgt, inden der var indgået en skriftlig aftale mellem køber og sælger (kommunen). Det fremgår også, at dette var sket i forbindelse med salget af Argentinervej 42 til den daværende borgmester.

Om Hortens vurdering af kommunens salg af Argentinervej 42 til den daværende borgmester fremgår følgende af afsnit 5.3.2:

"Blev udbudsbekendtgørelsens regler iagttaget?"

Grunden Argentinervej 42 blev sammen med de øvrige grunde i udstykningen annonceret i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler, og da der ikke var kommet bud på grunden inden for den fastsatte frist, kunne grunden ved fortsat offentlig annoncering efterfølgende sælges til den af kommunen fastsatte mindstepris, idet det er vores vurdering, at denne mindstepris, svarede til markedsprisen.

Selv om der havde været interesse for grunden under udbudsrunderen, var der ikke givet bud på den, inden borgmesteren afgav et mundtligt bud den 15. marts 2016.

Dette mundtlige bud levede ikke op til skriftlighedskravet i udbudsbekendtgørelsens § 4, og først da borgmesteren returnerede købsaftalen til kommunen, forelå der et tilbud i udbudsbekendtgørelsens forstand.

Der forelå endvidere først en endelig aftale – og grunden var derfor først solgt – da kommunen underskrev købsaftalen den 20. maj 2016.

Det var derfor ikke i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen, at salgsschefen den 15. marts 2016

meddelte det andet par, at grunden var "solgt". Dette var både juridisk og faktisk forkert; men dog i overensstemmelse med kommunens daværende praksis.

Endvidere finder vi, at indholdet af borgerens mail til salgschefen samme aften indebar, at salgschefen i hvert fald på dette tidspunkt – uagtet hans tidligere mail om, at grunden var "solgt" – havde anledning til at erkende, at dette rent faktisk ikke var tilfældet, da der alene forelå et mundtligt bud.

Kommunen havde i overensstemmelse med princippet om økonomisk forsvarlig forvaltning en forpligtelse til at forsøge at få en højere pris end den fastsatte mindstepris, hvis der var flere interesserede, der ønskede at byde. Selvom det andet par indtil da syntes at have udvist en mere generel interesse for grundene, så gav borgerens mail den 15. marts 2016 om aftenen det klare indtryk, at de var interesserede i netop denne grund. Om de ville have afgivet bud, er selvsagt uvist, men de burde have fået mulighed herfor.

Samlet finder vi således, at det ikke var i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen, at salgschefen den 15. marts 2016 meddelte det andet par, at grunden Argentinervej 42 var solgt, og at salgschefen burde have givet det andet par mulighed for at afgive bud på grunden.

#### Om udtrykket "få det til at ske"

Der er i sagen oplysninger om, at borgmesteren skulle have sagt, at salgschefen "skulle få det til at ske", jf. chefen for teknik og miljø's telefonnotat af 11. december 2020.

Borgmesteren har ikke kunnet genkende dette, ligesom det fremgår af referatet af mødet med salgschefen den 16. december 2020, at han ikke kunne bekræfte ordlyden af telefonnotatet.

Vi har ikke mulighed for endeligt at afgøre, hvad der blev sagt den 16. marts 2016, og det forhold, at salgschefen ikke har ønsket at medvirke til sagens oplysning, gør, at det er vanskeligt at foretage en yderligere afklaring heraf.

Hvis det lægges til grund, at borgmesteren udtrykte sig, som det fremgår af telefonnotatet, er det forbundet med tvivl, om dette var

ment som en ordre, eller om det nærmere var en tilkendegivelse til salgschefen om at gå videre med sagen.

Det fremgår af kommunens skriftlige redegørelse for praksis og af den administrative konsulents forklaring, at kommunens generelle praksis i 2016 var at anse en grund for "forventet solgt/solgt" i det tidsrum fra borgeren oplyste, at man ønskede at købe grunden (fx ved et mundtligt bud), og til fristen for at returnere købsaftalen var udløbet. Vi har lagt dette til grund ved vores vurdering nedenfor.

Denne praksis var ikke i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsen, jf. afsnittet ovenfor."

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, hvilke tiltag kommunen havde gjort for at sikre, at kommunen fremover overholder udbudsbekendtgørelsen.

Ankestyrelsen fandt i den forbindelse, at der ikke var grundlag for at indlede en nærmere undersøgelse af de konkrete forhold omkring salget af Argentinervej 42.

På baggrund af Hortens beskrivelser af sagen, var Ankestyrelsen enig i Hortens vurdering af, at det ikke var i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen, at salgschefen den 15. marts 2016 havde meddelt det andet par, at grunden Argentinervej 42 var solgt.

Ankestyrelsen var også enig i Hortens beskrivelse af, at borgerens mail den 15. marts 2016 om aftenen gav det indtryk, at de var interesserede i netop Argentinervej 42, og at salgschefen derfor burde have givet det andet par mulighed for at afgive bud på grunden.

Ankestyrelsen har dog – ligesom anført af Horten – ikke fundet grundlag for en konstatering af, at det andet par ville have afgivet et bud. Ankestyrelsen har dermed heller ikke fundet grundlag for at antage, at det andet par havde til hensigt at byde et beløb over den fastsatte mindste pris, som den daværende borgmester købte grunden for, og at kommunen derved kunne have solgt grunden til en højere pris.

Ankestyrelsen har – ligesom Horten – heller ikke fundet grundlag for at antage, at håndteringen af den konkrete sag vedrørende salget af Argentinervej 42 var båret af usaglige hensyn, da håndteringen svarede til den dagældende praksis i kommunen (advokatundersøgelsens afsnit 2.2).



Da Ankestyrelsen var enig i Hortens vurdering af de rejste spørgsmål, har Ankestyrelsen ikke fundet anledning til at indlede en nærmere undersøgelse af de konkrete forhold omkring salget af Argentinervej 42 til den daværende borgmester. Ankestyrelsen har af samme årsag ikke fundet anledning til at udtale sig om tilsynets retsopfattelse i forbindelse med det konkrete salg af Argentinervej 42.

**9.1.2.** Kommunens behandling af den daværende borgmesters byggesag vedrørende Argentinervej 42 (advokatundersøgelsens afsnit 6) havde også givet anledning til bemærkninger fra Horten omkring flere forhold.

Det fremgår af Hortens vurdering (afsnit 6.3.1), at kommunen ikke havde hjemmel til at meddele byggetilladelse vedrørende Argentinervej 42 efter reglerne i bygningsreglement 2010 (BR10), og at sagen skulle have været behandlet efter bygningsreglement 2015 (BR15).

Herudover fremgår følgende om Hortens vurdering af en instruks givet til byggesagsbehandlerne om overgangen fra BR10 til BR15 (afsnit 6.3.2):

”Det fremgår hverken af den skriftlige dokumentation eller af de gennemførte interviews klart, hvad forløbet var i forbindelse med den instruks, vækstdirektøren gav byggesagsbehandlerne på mødet den 30. juni 2016.

Af den interne redegørelse fremgår, at vækstdirektøren på mødet instruerede byggesagsbehandlerne om, at de ansøgninger, der var søgt efter BR10, skulle behandles efter BR10, selv om de ikke var fyldestgørende senest den 30. juni 2016, og at alle sager, hvor der var indgivet ansøgning før den 30. juni 2016, men som ikke var fyldestgørende før overgangsperiodens udløb, skulle anføres med "fyldestgørende-dato" den 30. juni 2016.

Af en forklaring fra den tidligere chef for teknik og miljø, fremgår, at det handlede om, at kommunen på grund af manglende ressourcer var for langsom til at behandle ansøgningerne, og at det var uholdbart at behandle efter det nye reglement, når det var kommunen, der var for langsom. Byggesagsbehandleren mener at kunne huske, at vækstdirektøren talte om, om de kunne være mere lempelige ved vurderingen af, hvornår en ansøgning var fyldestgørende.

At angive ansøgninger som "fyldestgørende", hvis de ikke var det, har utvivlsomt været i strid med lovgivningen.

Hvis der derimod var tale om en fortolkning af, hvornår ansøgningerne skulle anses for "fyldestgørende", blev der ikke handlet i strid med lovgivningen, hvis det udøvede skøn lå indenfor rammerne af lovgivningen, blot vurderingen ikke skyldtes en usaglig forskelsbehandling.

Oplysningerne om, hvorvidt instruksen omhandlede, hvordan skønnet skulle udøves ("lempeligt") eller om skønnet skulle tilsidesættes ("alle markeres fyldestgørende") peger i begge retninger. Samlet set finder vi – navnlig henset til oplysningerne i den interne redegørelse om, hvordan og hvornår disse oplysninger er tilvejebragt samt graden af præcision i disse oplysninger – at mest taler for, at vækstdirektøren på mødet den 30. juni 2016 gav en ulovlig instruks om, at byggesagsbehandlerne i strid med lovgivningen skulle angive alle ansøgninger som "fyldestgørende", uagtet om de var det eller ej; dvs. at det ikke alene drejede sig om, hvordan der skulle skønnes i tvivlstilfælde. Vi lægger herved også vægt på, at seks ansøgninger blev markeret som fyldestgørende, selv om de ifølge redegørelsen fra december 2020 ikke var det, og at to blev markeret som fyldestgørende, selv om det var tvivlsomt, om de var det.

Henset til, at tegnestuen A1 den 30. juni 2016 rettede henvendelse til byggesagsbehandleren vedrørende den korte frist til at gøre ansøgningen fyldestgørende, at vækstdirektøren har forklaret, at han foranstaltede mødet som følge af en henvendelse fra borgmesterens rådgiver, og at ændringen af praksis skete med endog ganske kort varsel op til fristen, smh. med at byggesagsbehandlerne i ca. 1½ måned havde orienteret ansøgere om denne frist, finder vi, at den ulovlige instruks fra vækstdirektøren formentlig skyldtes hensynet til borgmesterens sag.

Vi har ikke fundet belæg for, at borgmesteren skulle have været involveret i forløbet omkring instruksen.

Vi kan ikke, indenfor de retlige rammer, der gælder for en advokatundersøgelse, komme en afklaring af det faktuelle forløb nærmere.

I forhold til vækstdirektøren bemærker vi, at det ikke vil være muligt at foretage ansættelsesretlige sanktioner, da han ikke længere er ansat i kommunen.

Politiet har oplyst, at der er indgivet en politianmeldelse i sagen, og at politiet vil efterforske sagen, når advokatundersøgelsen er tilendebragt. Vi har ikke kunnet få aktindsigt i anmeldelsen, men vi har forstået det sådan, at den alene omhandler grundsølget. Vi har noteret os, at kommunen har tilkendegivet at ville samarbejde med politiet, herunder ved at fremsende nærværende advokatundersøgelse til politiet.

Spørgsmålet er derfor, om kommunen bør foretage særskilte skridt i anledning af forløbet i forbindelse med byggetilladelsen. Henset til, at forholdet fandt sted i sommeren 2016, og at forældelsesfristen er 2 år, hvis forholdet er omfattet af straffelovens § 157, finder vi ikke, at der er grundlag for at kommunen anmoder om en politimæssig efterforskning.”

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, om den manglende hjemmel til at behandle byggesagerne efter BR10 havde givet kommunen anledning til tiltag i de i alt seks sager, som er nævnt i undersøgelsesrapporten, herunder om kommunen havde foretaget en vurdering af, om den ville være forpligtet til at genoptage byggesager på baggrund af undersøgelsesrapportens konklusion.

Ankestyrelsen besluttede i den forbindelse ikke at indlede en nærmere undersøgelse af, om den omtalte ulovlige instruks fra vækstdirektøren skyldtes hensynet til borgmesterens sag, og at der dermed ville være tale om, at der havde været inddraget usaglige hensyn.

Det afgørende for Ankestyrelsen i forhold til de konkrete byggesager var, at en nærmere afklaring af forholdet om magtfordrejning ikke ville kunne bidrage til den fremtidige genopretning.

Herudover vurderede Ankestyrelsen, at det med overvejende sandsynlighed ville være for vanskeligt på et skriftligt grundlag at skabe tilstrækkelig klarhed over, om der havde været inddraget usaglige hensyn ved sagsbehandlingen. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at der foreligger modstridende oplysninger i sagen.

Følgende fremgår bl.a. af Hortens beskrivelse af faktum i sagen:

"Torsdag den 30. juni 2016 på et tidspunkt efter frokost blev alle byggesagsbehandlere samlet til et møde med leder af afdelingen plan og byg Tabita Nyby (herefter "lederen af plan og byg") og vækstdirektøren. På mødet deltog også daværende chef for teknik og miljø Peter Krongaard-Kruse (herefter "den tidligere chef for teknik og miljø").

Ifølge udkastet til kommunens interne redegørelse om forløbet (herefter "den interne redegørelse") orienterede vækstdirektøren på mødet om, at de ansøgninger, der var modtaget, og hvor der var søgt byggetilladelse efter BR10, skulle behandles efter BR10, selv om de ikke var fyldestgørende. Alle sager, hvor der var indgivet ansøgning før den 30. juni 2016, men som ikke var fyldestgørende denne dag, hvor overgangsperioden udløb, skulle således angives med "fyldestgørende- dato" den 30. juni 2016.

Dette medførte ifølge den interne redegørelse stor utilfredshed blandt sagsbehandlerne, da denne beslutning var imod reglerne i bygningsreglementet, og da flere ansøgere havde fået oplyst, at fristen var den 30. juni 2016.

Ifølge redegørelsen blev der på mødet fra sagsbehandlerne stillet spørgsmål til denne udmelding, herunder om den havde noget med borgmesterens byggesag at gøre, da mødet blev holdt umiddelbart efter, at borgmesterens byggesag var blevet screenet og tegnestuen A1 var blevet kontaktet.

[...]

Ifølge lederen af plan og byg blev der ikke formelt indkaldt til et møde, men vækstdirektøren kom forbi og sagde, at de lige skulle samles. Lederen af plan og byg har forklaret, at hun havde et begrænset fagligt kendskab til byggesagsområdet, herunder lovgivningen på området, og at det var hendes indtryk, at det var et skønsmæssigt spørgsmål, om en ansøgning var fyldestgørende eller ej. Hun kunne ikke huske, om der havde været modstand fra sagsbehandlerne i forbindelse med udmeldingen på mødet.

Ifølge vækstdirektøren blev der indkaldt til mødet på grund af en henvendelse fra en rådgiver, og fordi der var en sagsbehandler, der ikke mente, at tingene blev gjort korrekt. Vækstdirektøren har oplyst, at han mener, at det var borgmesterens rådgiver, der var

anledningen til, at spørgsmålet blev taget op. Han har beskrevet, at der var flere af denne type sager, og at han sammen med den faglige ledelse og nogle sagsbehandlere lavede en vurdering på baggrund af henvendelsen, og nåede frem til den konklusion, de mente var rigtig.

Ifølge den tidligere chef for teknik og miljø havde mødet ikke noget at gøre med borgmesterens byggeansøgning. Det handlede om, at det var uholdbart, at kommunen på grund af manglende ressourcer var for langsom til at behandle ansøgningerne, og at det var uholdbart at behandle sagerne efter det nye reglement, når det var kommunen, der var for langsom. Reglerne var dog ikke sådan, at man kunne ændre regelsæt, fordi kommunen var for langsom, og det havde han forsøgt at forklare vækstdirektøren.

Borgmesteren har oplyst, at han ikke var involveret i det praktiske og lovgivningsmæssige vedrørende byggetilladelsen, da han og hans hustru havde indgået aftale med et byggefirma om opførelsen af huset. Han har forklaret, at de havde indgået en fastprisaftale med byggefirmaet, så hvis projektet var blevet dyrere, skulle de ikke betale yderligere. Byggefirmaet havde antaget den arkitekt, som stod for byggesagen. Arkitekten havde gjort ham opmærksom på, at der var en frist, men han havde den holdning, at hvis ikke de nåede dén frist, så nåede de den næste. Borgmesteren har forklaret, at han sendte mailen til vækstdirektøren som en servicemeddelelse, så vækstdirektøren var opmærksom på sagen, hvis nogen skulle spørge ham. Borgmesteren mindes ikke at have kontaktet eller være blevet kontaktet af nogen fra kommunen vedrørende byggesagen. Han var CC på tegnestuen A1's mail til kommunen den 30. juni 2016 om eftermiddagen, og tænkte at alt var, som det skulle være. Det var først den 11. december 2020, da han blev kontaktet af chefen for teknik og miljø, at han blev opmærksom på, at der også var indsendt materiale til kommunen den 1. juli 2016."

På baggrund af disse oplysninger i sagen har Ankestyrelsen således vurderet, at det med overvejende sandsynlighed ville være for vanskeligt på et skriftligt grundlag at skabe tilstrækkelig klarhed over, om der har været inddraget usaglige hensyn ved sagsbehandlingen.

Ankestyrelsen har heller ikke fundet grundlag for at antage, at der skulle være generelle problemer i kommunen i relation til spørgsmål om magtfordrejning.

**9.1.3.** Kommunens behandling af aktindsigtsbegæring i den periode, der er omfattet af Hortens advokatundersøgelse, dvs. fra 29. oktober 2020 til 5. januar 2021, gav Horten anledning til en række mere generelle opmærksomhedspunkter vedrørende aktindsigt.

Det fremgår af advokatundersøgelsens afsnit 10.2, at kommunen synes at have haft en uhensigtsmæssig praksis ved vurderingen af henvendelser fra journalister i forhold til, om der var tale om aktindsigtsbegæring eller alene anmodninger om svar på journalistiske spørgsmål.

Herudover fremgår følgende af afsnit 10.3 om lovvalg:

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

Kommunen skal behandle sager om aktindsigt efter det rigtige regelsæt, og ved helt eller delvist afslag på aktindsigt skal det fremgå af kommunes begrundelse, hvilke regler der er givet afslag efter, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

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.”

Det fremgår af afsnit 10.4, at Horten fandt det korrekt, at kommunen havde afvist at søge i borgmesterens mailboks efter dokumenter, som borgmesteren måtte have sendt eller modtaget som privatperson.

Af afsnit 10.5 om kommunens fremsøgning af dokumenter fremgår det, at Horten ikke havde bemærkninger til, at kommunen ikke havde foretaget søgninger i borgmesterens og salgschefens mailbokse. Af kommunens afgørelse om aktindsigt i forhold til det omhandlede spørgsmål fremgik, at kommunen havde forelagt anmodningen for de to personer, og at de havde oplyst, at der ikke forelå sådan korrespondance på deres arbejds- eller privatmail. Horten fandt bl.a. på den baggrund, at kommunen ikke havde en legitim grund til at søge i salgschefens mailboks, og at der – hvis borgmesteren havde sendt private mails til

salgschefen – ville være tale om mails af privat karakter, og at kommunen ikke havde en legitim grund til at gennemgå borgmesterens (private) mails.

Om kommunens begrundelse i afgørelserne om aktindsigt fremgår bl.a. følgende af advokatundersøgelsens afsnit 10.6:

“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.”

Om kommunens sagsbehandlingstid i aktindsigtssagerne fremgår det af afsnit 10.7 om frister, at Horten havde fundet, at kommunen overholdt tidsfristerne i både den gældende offentlighedslov og miljøoplysningsloven i sagerne.

Om kommunens behandling af klager fremgår bl.a. følgende af advokatundersøgelsens afsnit 10.8:

“Kommunen har i den omhandlede periode modtaget flere klager. [...] 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.”

I advokatundersøgelsens afsnit 10.9 om orientering af personer omtalt i dokumenter, der er meddelt aktindsigt i, fremgår bl.a. følgende:

“Konkret havde det været bedst stemmende med god forvaltningsskik, hvis kommunen havde orienteret det andet par, der havde vist interesse i Argentinervej 42, om, at der efter princippet om meroffentlighed blev givet aktindsigt i deres købsaftale vedrørende en anden grund på vejen.”

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, hvordan kommunen fremadrettet ville 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.

Ankestyrelsen besluttede samtidigt ikke at indlede en nærmere undersøgelse af de øvrige forhold, som havde været genstand for advokatundersøgelsen, da Ankestyrelsen ud fra Hortens beskrivelser var enig i Hortens vurdering af spørgsmålene.

**9.1.4.** Kommunens behandling af en konkret henvendelse af 8. december 2020 om aktindsigt og spørgsmål fra en journalist (afsnit 11) havde også givet anledning til bemærkninger fra Horten omkring flere forhold.

Af afsnit 11.1.1 om sagens skriftlige oplysninger er henvendelsen refereret i uddrag. Følgende fremgår:

*"Jeg vil gerne have svar på, hvornår dokumentet "dokumentation for bud" blev lavet, og hvorfor det først blev journaliseret den 20.05.2016.*

*Hvem har lavet dokumentet? Er det kun Jens Ole Andersen, eller har der været andre inde over?*

*Jeg vil derudover gerne have oplyst, hvornår på dagen det møde, som Jens Ole Andersen refererer til, fandt sted, og hvad det handlede om.*

*Hvem deltog i mødet? Hvor fandt det sted? Hvad blev der talt om på mødet?*

*Jeg vil derudover gerne have aktindsigt i Jens Ole Andersens kalender fra den 15.03.2016*

*Aktindsigtsanmodningen må I gerne behandle særskilt og svare på mine spørgsmål først. Mange tak."*

Om kommunaldirektørens rolle i aktindsigtssagen fremgår følgende af afsnit 11.3.4 om Hortens vurdering:



”Der er i væsentlig grad modsatrettede oplysninger mellem på den ene side kommunaldirektøren og på den anden side de øvrige medlemmer af koordineringsgruppen om forløbet omkring henvendelsen af 8. december 2020, samt om hvorvidt der var enighed om håndteringen af sagerne.

De øvrige medlemmer af ledelsen (direktøren for børn, unge og kultur, økonomi- og personalechefen og chefen for teknik og miljø) har alle på forskellig vis forklaret, at der var uenighed mellem på den ene side dem og på den anden side kommunaldirektøren. De har endvidere alle tilkendegivet en bekymring for, at kommunaldirektøren ikke holdt armslængde til borgmesteren i processen.

Kommunaldirektøren og borgmesteren har derimod samstemmende oplyst, at de på deres telefonsamtaler drøftede det kommende byrådsmøde og andre sager.

Beslutningen om, at der ikke skulle gives aktindsigt i telefonnotaterne, blev truffet af kommunaldirektøren, da hun gav ok til udkastet fremsendt den 14. december 2020, som var væsentligt ændret i forhold til det første udkast. Dette lå, jf. ovenfor, indenfor rammerne af offentlighedsloven.

De øvrige medlemmer af koordineringsgruppen har med forskellige ord afgivet forklaringer om forløbet omkring aktindsigten, og disse har været væsentligt anderledes end det forløb, kommunaldirektøren har beskrevet.

Der foreligger således væsentligt forskellige forklaringer, hvor kommunaldirektørens forklaring på ingen måde reflekterer den uenighed i gruppen, som de øvrige – på forskellig vis og med forskellig vægt – har afgivet forklaring om.

Den trufne afgørelse var imidlertid ikke ulovlig efter sit indhold, og vi har ud fra sagens oplysninger og forklaringer – om end med en vis tvivl, som skyldes de modstridende forklaringer i sagen – ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, at kommunaldirektørens afgørelse var båret af usaglige hensyn.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse at give anbefalinger om, hvorvidt forløbet skal have ansættelsesretlige konsekvenser for kommunaldirektøren.”

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen ikke at indlede en nærmere undersøgelse af forhold om den konkrete henvendelse af 8. december 2020 om aktindsigt og spørgsmål fra en journalist.

På baggrund af Hortens beskrivelser af sagen var Ankestyrelsen enig i Hortens vurdering af, at den truffne afgørelse ikke var ulovlig efter sit indhold.

Herudover vurderede Ankestyrelsen, at det med overvejende sandsynlighed ville være for vanskeligt på et skriftligt grundlag at skabe tilstrækkelig klarhed over, om kommunaldirektørens afgørelse var båret af usaglige hensyn. Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at der foreligger modstridende oplysninger i sagen.

Ankestyrelsen har derfor – ligesom Horten – ikke fundet grundlag for at konkludere, at kommunaldirektørens afgørelse var båret af usaglige hensyn.

**9.1.5.** Kommunens journalisering hhv. flytning af nogle konkrete telefonnotater havde også givet anledning til bemærkninger fra Horten, jf. afsnit 12.

Følgende fremgår af afsnit 12.3.1 om Hortens vurdering af selve journaliseringen af de omhandlede telefonnotater:

”De to telefonnotater af 11. december 2020 blev af juristen journaliseret på den generelle aktindsigtssag den 11. december 2020, ligesom chefen for teknik og miljø også journaliserede sit telefonnotat på opfølgningssagen.

På den generelle aktindsigtssag havde kommunen samlet begæring om aktindsigt i grundsalgssagen mv., intern korrespondance om udkast til afgørelser samt de fremsendte afgørelser.

Selve journaliseringen den 11. december 2020 giver os ikke anledning til bemærkninger.”

Følgende fremgår af afsnit 12.3.2 om Hortens vurdering af et møde den 16. december 2020 om chefen for teknik og miljøes telefonnotat:

”Kommunaldirektøren indkaldte til mødet, fordi der var opstået tvivl om, hvorvidt chefen for teknik og miljøes telefonnotat indeholdt en retvisende gengivelse af den samtale, der havde fundet sted mellem borgmesteren og salgschefen den 15. marts 2016.

Hvis der var tale om forkerte eller misvisende oplysninger, var det både hensigtsmæssigt samt i overensstemmelse med lovgivningen, at de forkerte eller misvisende oplysninger blev suppleret med en berigtigelse eller med en præcisering i et andet, selvstændigt dokument. I den henseende har kommunaldirektørens indkaldelse til mødet den 16. december 2020 således været saglig og efter bogen.

Kommunaldirektøren havde et stærkt ønske om at få oplysningerne præciseret, og det er ud fra forklaringerne uklart, om dette ønske var båret af et sagligt hensyn til at afklare sagens faktuelle forhold, eller om ønsket var båret af et usagligt hensyn om at beskytte borgmesteren fremfor at varetage hensynet til kommunen som helhed. Samlet set finder vi dog, at mødet var egnet til at få afklaret usikkerheden om, hvad salgschefen havde tilkendegivet om mødet med borgmesteren den 15. marts 2016, og vi finder ikke grundlag til at konkludere, at kommunaldirektørens ageren i forløbet var båret af usaglige hensyn.

Vi bemærker også, at det ikke af sagens oplysninger fremgår, om salgschefen på mødet den 16. december 2020 blev vejledt om, at han ikke havde pligt til at udtale sig, dels fordi han ikke længere var ansat, dels under henvisning til risikoen for selvinkriminering.”

Følgende fremgår af afsnit 12.3.3 om Hortens vurdering af flytningen af telefonnotaterne:

”Såvel journaliseringen som flytningen af de to telefonnotater var i høj grad præget af misforståelser og overlappende handlinger.

Under forudsætning af, at flytningen ikke påvirkede muligheden for via sagshistorikken at se, at det første udkast til afgørelse omfattede aktindsigt i de to telefonnotater, var selve flytningen af dokumenterne ikke i strid med offentlighedsloven eller forvaltningsretlige retsgrundsætninger mv. Vi har i den forbindelse

blandt andet lagt vægt på, at en flytning af dokumenter fra en sag til en anden sag ikke har betydning for, om dokumenterne er omfattet af aktindsigt eller ej, og at den sag, telefonnotaterne blev flyttet til, var en relevant placering (opfølgningssagen).

Vi finder – trods de modstridende udsagn om forløbet af sagen – ikke tilstrækkeligt grundlag til at konkludere, at kommunaldirektørens ageren i forløbet var båret af usaglige hensyn.

Det falder uden for rammerne af denne undersøgelse at give anbefalinger om, hvorvidt forløbet skal have ansættelsesretlige konsekvenser for kommunaldirektøren.”

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen ikke at indlede en nærmere undersøgelse af forholdene i relation til de omhandlede telefonnotater, da Ankestyrelsen ikke har fundet grundlag for en konstatering af, at journaliseringen og flytningen af de omhandlede notater skete i strid med reglerne.

På baggrund af Hortens beskrivelser af sagen var Ankestyrelsen i øvrigt enig i Hortens vurdering af, at der ikke var grundlag for at konkludere, at kommunaldirektørens ageren i forløbet var båret af usaglige hensyn.

**9.1.6.** Horten havde foretaget nogle supplerende observationer om den generelle overholdelse af reglerne om notat- og journaliseringspligt, jf. afsnit 13.

Det fremgår af afsnit 13.1, at Horten havde oplevet en usikkerhed blandt medarbejderne i kommunen i forhold til indholdet af embedsmandspligterne. Horten anbefalede på den baggrund, at kommunen iværksatte en proces i forvaltningen, der har fokus på embedsmandspligterne. Horten noterede, at kommunen havde truffet beslutning om at etablere en whistleblower-ordning og anbefalede, at oplysninger om ordningen med fordel kunne indgå i processen med embedsmandspligterne.

Følgende fremgår af afsnit 13.2 om 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.”

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, hvilke tiltag kommunen havde gjort for at sikre, at reglerne om notat- og journaliseringspligt bliver overholdt.

## **9.2. De forhold, som ikke havde givet anledning til bemærkninger fra Horten**

**9.2.1.** For så vidt angår spørgsmål om lovligheden af kommunens køb af Argentinervej-udstyknings fra Brdr. Ussing (advokatundersøgelsens afsnit 4) var Ankestyrelsen enig i Hortens vurdering ud fra beskrivelserne af sagens faktum.

Ankestyrelsen fandt i øvrigt ikke, at beskrivelserne af sagens faktum gav anledning til en nærmere undersøgelse af andre forhold.

Følgende fremgår af afsnit 4.3. om Hortens vurdering:

“En kommune kan lovligt erhverve jord med henblik på at sikre et vist udbud af byggemodnede grunde i kommunen. Vi har lagt til grund, at kommunen med henblik på at sikre et tilstrækkeligt udbud af attraktive parcelhusgrunde i kommunen havde en saglig interesse i at erhverve Argentinervej-udstyknings.

Købet af Argentinervej-udstyknings for en pris på 11 mio. kr. vurderes at have været en økonomisk forsvarlig disposition, herunder fordi købet vurderes at være sket inden for rammerne af markedsprisen for arealet. Vi har i den forbindelse lagt vægt på følgende:

- At kommunen forud for købet indhentede to mæglervurderinger vedrørende niveauet for salgsprisen af grundstykkerne,

- at kommunen foretog en realistisk beregning af den samlede økonomi vedrørende køb, byggemodning og salg, da den samlede økonomiske opgørelse vedrørende Argentinervej-udstykningsplanen kun i ganske begrænset omfang fraviger de forudgående beregninger, og
- at kommunen ved sin fastsættelse af markedsprisen tillægges en skønsæssig margin.

Samlet giver kommunens erhvervelse og byggemodning af Argentinervej-udstykningsplanen os derfor ikke anledning til bemærkninger.”

**9.2.2.** For så vidt angår spørgsmål om lovligheden af kommunens dispensation fra lokalplanen ift. et stiforløb over Argentinervej 42 (afsnit 7) har Ankestyrelsen ikke kompetence til at behandle sådanne spørgsmål. Det er Planklagenævnet, der behandler sager om dispensation fra lokalplaner.

Ankestyrelsen fandt i øvrigt ikke, at beskrivelserne af sagens faktum gav anledning til en nærmere undersøgelse af andre forhold, herunder spørgsmål om at der skulle være inddraget uvedkommende hensyn i forbindelse med kommunens afgørelse om dispensation.

**9.2.3.** For så vidt angår spørgsmål om lovligheden af kommunens beslutning om, at der ikke skulle bebygges foran Argentinervej 42 (afsnit 8), har Ankestyrelsen ikke kompetence til at behandle sådanne spørgsmål. Det er Planklagenævnet, der behandler sager om beslutninger truffet i forbindelse med kommuneplaner og tillæg hertil. Desuden fremgår det af sagen, at spørgsmålet har været behandlet ved nævnet.

Ankestyrelsen fandt i øvrigt ikke, at beskrivelserne af sagens faktum gav anledning til en nærmere undersøgelse af andre forhold, herunder spørgsmål om at der skulle være inddraget uvedkommende hensyn i forbindelse med Økonomiudvalgets og Byrådets beslutninger om at fastholde området som et rekreativt område, eller at der kunne rejses spørgsmål om inhabilitet, idet Borgmesteren ikke havde deltaget i beslutningerne.

**9.2.4.** For så vidt angår spørgsmål om lovligheden af kommunens afgørelse om screening af et projekt om skovrejsning foran Argentinervej

for miljøpåvirkninger (afsnit 9) har Ankestyrelsen ikke kompetence til at behandle sådanne spørgsmål. Det er Miljø- og Fødevareklagenævnet, der behandler sager herom, herunder spørgsmål om behørig partshøring af berørte grundejere.

Ankestyrelsen fandt i øvrigt ikke, at beskrivelserne af sagens faktum gav anledning til en nærmere undersøgelse af andre forhold.

**10.** *Ankestyrelsens beslutning om ikke at rejse en tilsynssag i sagen om Fredericia Kommunes salg af en byggegrund til den tidligere borgmester*

Hortens advokatundersøgelse havde givet anledning til, at Ankestyrelsen indledte en nærmere undersøgelse af flere udvalgte forhold, som beskrevet ovenfor.

Ankestyrelsen bad i den forbindelse byrådet om at redegøre nærmere for, hvad de pågældende forhold havde givet anledning til i kommunen. Horten redegjorde efterfølgende for forholdene på byrådets vegne.

På baggrund af byrådets supplerende høringssvar besluttede Ankestyrelsen ikke at rejse en tilsynssag om de forhold, som Ankestyrelsen havde indledt en nærmere undersøgelse af.

Ankestyrelsen har ved denne vurdering haft fokus på, om kommunen som myndighed har gjort tilstrækkeligt for at rette op på de omhandlede konstaterede ulovlige forhold og/eller forkerte praksis i kommunen.

**10.1.** For så vidt angår afsnit 5 om kommunens salg af grunde fra Argentinervej-udstykningsen, herunder salget af Argentinervej 42, havde Horten konstateret, at kommunens generelle praksis for salg af grundene i Argentinervej-udstykningsen ikke havde været i overensstemmelse med udbudsbekendtgørelsens regler – idet grunde kunne blive oplyst at være solgt, inden der var indgået en skriftlig aftale mellem køber og sælger (kommunen).

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, hvilke tiltag kommunen havde gjort for at sikre, at kommunen overholder udbudsbekendtgørelsen.

I henvendelsen til byrådet 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.

Om dette forhold fremgår følgende af det supplerende høringsvar fra Horten:

## **"2. AD (I) OVERHOLDELSE AF UDBUDSBEKENDTGØRELSENS REGLER**

Det følger af Hortens advokatundersøgelse, at kommunens generelle praksis for salg af grunde i Argentinervej-udstyknngen 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).

På baggrund af Hortens supplerende høringssvar besluttede Ankestyrelsen ikke at indlede nærmere undersøgelser. Ankestyrelsen besluttede samtidig, at der ikke var grundlag for at udtale sig i sagen.

Ankestyrelsen vurderede dermed, at kommunen havde gjort tilstrækkeligt for at sikre sig, at kommunens praksis fremover vil være i overensstemmelse med reglerne i udbudsbekendtgørelsen.



**10.2.** For så vidt angår kommunens behandling af byggesagen vedrørende Argentinervej 42 (afsnit 6) havde Horten konstateret, at kommunen ikke havde haft hjemmel til at meddele byggetilladelse vedrørende Argentinervej 42 efter reglerne i BR10, og at sagen skulle have været behandlet efter BR15. Dette gjaldt tilsvarende for yderligere fem sager, som efter kommunens oplysninger heller ikke kunne anses for fyldestgørende den 30. juni 2016, og som kommunen tilsvarende havde valgt at behandle efter BR10. For så vidt angik to sager, hvor det var forbundet med usikkerhed, om sagerne var fyldestgørende pr. 30. juni 2016 eller ej, måtte der foretages en konkret vurdering heraf.

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, om den manglende hjemmel til at behandle byggesagerne efter BR10 havde givet kommunen anledning til tiltag i de i alt seks sager, som er nævnt i undersøgelsesrapporten, herunder om kommunen havde foretaget en vurdering af, om den ville være forpligtet til at genoptage byggesager på baggrund af undersøgelsesrapportens konklusion.

I henvendelsen til byrådet 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.

Om dette forhold fremgår følgende af det supplerende høringsvar fra Horten:

### **”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.”

På baggrund af Hortens supplerende høringsvar besluttede Ankestyrelsen ikke at indlede nærmere undersøgelser. Ankestyrelsen besluttede samtidig, at der ikke var grundlag for at udtale sig i sagen.

Ankestyrelsen var dermed enig i kommunens vurdering af, at der er tale om begunstigende forvaltningsakter, og at der ud fra de foreliggende

oplysninger ikke er grundlag for at antage, at borgerne, herunder den tidligere borgmester, har været bekendt med, at deres sager blev behandlet efter et forkert regelsæt.

**10.3.** For så vidt angår kommunens behandling af aktindsigtsbegæring (afsnit 10) havde Horten konstateret, at kommunen havde haft en uensartet praksis i forhold til, om sagerne var behandlet efter miljøoplysningslovens regler, hhv. den gældende offentlighedslovs regler. Horten havde også konstateret, at kommunen ikke i alle tilfælde havde levet op til begrundelseskravet.

Herudover havde Horten konstateret, at kommunen burde have betragtet henvendelser til kommunen som klager over spørgsmål om aktindsigt og have videresendt klagerne til klagemyndigheden eller have fulgt proceduren for at indbringe sagen for det kommunale tilsyn.

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, hvordan kommunen fremadrettet ville 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.

I henvendelsen til byrådet henviste Ankestyrelsen til, at følgende 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.

Om dette forhold fremgår følgende af det supplerende høringsvar fra Horten:

#### **”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 aktindsigtsbegæringer 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 medieerne udtrykker tilfredshed med den måde og hastighed, hvormed kommunen håndterer de mange begæringer 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."

På baggrund af Hortens supplerende hørings svar besluttede Ankestyrelsen ikke at indlede nærmere undersøgelser. Ankestyrelsen besluttede samtidig, at der ikke var grundlag for at udtale sig i sagen.

Ankestyrelsen vurderede dermed, at kommunen havde gjort tilstrækkeligt for at sikre sig, at kommunens praksis fremover vil være i overensstemmelse med reglerne.

**10.4.** For så vidt angår afsnit 13 om supplerende observationer havde Horten konstateret, at flere personer under interviews havde tilkendegivet, at kommunen havde en tradition for "meget lav grad af skriftlighed". Horten havde derfor anbefalet kommunen at øge kendskabet til reglerne om notatpligt og journaliseringspligt.

På baggrund af advokatundersøgelsen og det fremsendte materiale besluttede Ankestyrelsen at indlede en nærmere undersøgelse af, hvilke tiltag kommunen havde gjort for at sikre, at reglerne om notat- og journaliseringspligt bliver overholdt.

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.

Om dette forhold fremgår følgende af det supplerende høringsvar fra Horten:

### **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.”

På baggrund af Hortens supplerende hørings svar besluttede Ankestyrelsen ikke at indlede nærmere undersøgelser. Ankestyrelsen besluttede samtidig, at der ikke var grundlag for at udtale sig i sagen.

Ankestyrelsen vurderede dermed, at kommunen havde gjort tilstrækkeligt for at sikre sig, at kommunens praksis fremover vil være i overensstemmelse med reglerne.

Venlig hilsen

Anne Birgitte Hassing