



Indenrigs- og Boligministeriet
Stormgade 2
1470 København K

Ankestyrelsens bidrag til besvarelse af BOU alm. del spørgsmål 158

9. marts 2022

Indenrigs- og Boligministeriet har ved mail af 24. februar 2022 bedt Ankestyrelsen om bidrag til besvarelse af ovennævnte spørgsmål stillet af Folketingets Indenrigs- og Boligudvalg.

J.nr. 22-9687

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Udvalget har spurgt indenrigs- og boligministeren om følgende:

Tel +45 3341 1200

”Mener ministeren, at det, jf. Kommunestyrelseslovens § 48, er tilstrækkeligt, hvis Ankestyrelsen tolker deres tilsynsforpligtelse som et fremadrettet tilsyn med fokus på at standse og undgå fremtidige eventuelle ulovligheder uden at have fokus på sanktioner ved eventuelle konstaterede lovbrud?”

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Til brug for besvarelsen kan Ankestyrelsen oplyse, at Ankestyrelsens tilsyn har både bagudrettede og fremadrettede elementer, der beskrives i det følgende.

Det bemærkes, at det, der er anført om tilsynet med kommunerne, også gælder for tilsynet med regionerne og de kommunale fællesskaber, uanset om dette er udtrykkeligt angivet.

Lovliggørelse - tilsynets bagudrettede og fremadrettede funktion

Om det overordnede formål med det kommunale tilsyn fremgår følgende af betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne, side 223:

”Den almindelige legalitetskontrol med kommunalforvaltningen har til formål at overvåge, at kommunerne varetager deres opgaver på en lovlig måde. [...]

Sammenfattende kan det således siges at være tilsynets formål at overvåge, at kommunerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommunerne udøver den magt, der følger af, at de er offentlige forvaltningsmyndigheder.”

Det grundlæggende sigte med det kommunale tilsyn er en retlig bedømmelse af en konkret kommunal disposition/undladelse med det formål at standse eventuelle ulovlige forhold, og - hvis ulovligheden har haft betydning for borgeres konkrete sager – at sikre, at der rettes op i fornødent omfang, herunder f.eks. ved genoptagelse af konkrete afgørelser. Tilsynet har ikke en pligt til at undersøge en sag nærmere, hvis det omhandlede spørgsmål ikke har aktuel retlig betydning, jf. de almindelige bemærkninger i lovforslag L 188 af 13. marts 2003.

Efter kommunestyrelseslovens § 48 a beslutter Ankestyrelsen som tilsynsmyndighed, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

Af de almindelige bemærkninger til lovforslag L 56 af 9. november 2016 fremgår følgende om § 48 a, der blev indsat i kommunestyrelsesloven på et tidspunkt, hvor tilsynet blev varetaget af Statsforvaltningen:

”Af hensyn til at understøtte, at Statsforvaltningen fremadrettet målretter sin virksomhed mod de sager, der har størst betydning i forhold til formålet med tilsynet, samt i tilknytning hertil at bidrage til Statsforvaltningens overvejelser ved vurderingen af, hvorvidt der er grundlag for at rejse en sag, vil Statsforvaltningen fremadrettet ved vurderingen af, hvorvidt der er grundlag for at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn, skulle foretage en vurdering af, hvorvidt sagen er generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion.

Statsforvaltningen vil således ved overvejelser om, hvorvidt der som følge af en henvendelse, omtale i presse eller lignende er anledning til at rejse en sag som led i det kommunale tilsyn, skulle foretage en vurdering af, om det ud fra de overordnede formål med det kommunale tilsyn - at overvåge, at kommunerne og regionerne handler i overensstemmelse med lovgivningen, når kommunerne og regionerne udøver den magt, der følger af, at de er offentlige

forvaltningsmyndigheder, jf. afsnit 2.2.1.1. - har væsentlig betydning, at Statsforvaltningen som statens tilsyn med kommuner og regioner tager sagen op til behandling.

Som led i denne vurdering vil Statsforvaltningen bl.a. kunne inddrage sagens principielle, generelle og alvorlige karakter, uden at Statsforvaltningen vil være forpligtet hertil ved enhver henvendelse, Statsforvaltningen måtte modtage som led i det kommunale tilsyn.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår følgende:

”Med den foreslåede nyaffattelse af § 48 a i lov om kommunernes styrelse fastsættes, at Statsforvaltningen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

Som følge af lovforslaget vil Statsforvaltningen ikke længere have pligt til som led i det kommunale tilsyn at undersøge en sag nærmere, hvis Statsforvaltningen bliver bekendt med oplysninger, der giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som har betydning for retstilstanden i dag.

Statsforvaltningen vil med den foreslåede ændring være friere stillet i forhold til vurderingen af, hvorvidt der er anledning til at rejse en tilsynssag. Dermed styrkes Statsforvaltningens muligheder for at samle sin virksomhed om de kommunale og regionale spørgsmål, der falder inden for det kommunale tilsyns kompetence, hvor der er størst behov for, at Statsforvaltningen sætter ind i forhold til det overordnede formål med tilsynet.

[...]

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

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

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

Betydningen kan også være et udslag af, at sagen har særlig stor samfundsmæssig betydning. Det kan for eksempel være som følge af, at sagen vedrører spørgsmål, der er afgørende for tilrettelæggelsen af kommunernes og regionernes administration på et bestemt område.

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

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

Når tilsynet 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. Denne vurdering kan tilsynet evt. foretage efter indhentelse af en redegørelse fra kommunen.

Ved denne vurdering vil det tale for, at tilsynet rejser en sag, hvis der er indikation af, at der er en fejlagtig praksis, en bevidst ulovlig beslutning eller undladelse eller 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.

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

Ved denne vurdering vil det tale for, at Ankestyrelsen reagerer ved at afgive en vejledende udtalelse, hvis der er tale om en fejlagtig praksis, en bevidst ulovlig beslutning eller undladelse, eller hvis der er tale om en ulovlighed af et vist omfang, f.eks. pga. antallet af berørte borgere.

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

I praksis forekommer det jævnligt, at Ankestyrelsens undersøgelse af sagen 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 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 truffne afgørelser.

Som et eksempel på dette kan der henvises til Ankestyrelsens generelle udtalelse af 24. juni 2020, jf. Social- og Indenrigsudvalget (SOU) Alm. del, Samling: 2019-20, bilag 295, hvoraf det fremgår, at kommuner, der aflønnede konsulenter efter "no-cure-no-pay"-princippet, ikke lovligt kunne anvende konsulenterne til at forberede afgørelser i sager om ydelser til konkrete borgere på socialområdet.

Ankestyrelsen vurderede efterfølgende konkret, at 11 kommuner havde handlet i strid med lovgivningen ved at lade et konsulentfirma, der blev aflønnet efter "no-cure-no-pay"-princippet, udføre sagsforberedelse i afgørelsessager.

Herudover fulgte Ankestyrelsen op på udtalelsen ved at bede de kommuner, som ulovligt havde anvendt konsulenter til at forberede afgørelser, om at genoptage samtlige sager, hvor konsulenterne havde

deltaget i det sagsforberedende arbejde, og hvor kommunen som seneste myndighed havde truffet afgørelse.

Ankestyrelsen har på baggrund af klagesagskontorerne konkrete klagesager en direkte adgang til at opdage evt. ulovligheder i kommunernes administration af den lovgivning, de behandler klagesager indenfor.

Hvis en kommune har oplyst, at den vil rette op på en ulovlig praksis, kan Ankestyrelsen således på social- og beskæftigelsesområdet følge op på, om det rent faktisk sker.

I Ankestyrelsens vurdering af, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag, indgår følgelig både bagudrettede elementer, nemlig lovovertrædelsens karakter, alvor og omfang, og fremadrettede elementer, nemlig aktualiteten af ulovligheden, herunder om kommunen har lovliggjort eller er i færd med at lovliggøre forholdet.

Tilsynets – bagudrettede og fremadrettede - sanktionsmuligheder

Tilsynet har mulighed for i sidste ende at gennemtvinge sin retsopfattelse over for de ansvarlige politikere i en kommune ved anvendelse af sanktioner. Tilsynet kan således under nærmere angivne betingelser annullere klart ulovlige beslutninger truffet af kommunalbestyrelserne, anlægge erstatningssag mod de medlemmer, som er erstatningsansvarlige for et økonomisk tab, samt fastsætte en erstatningsretlig bod til disse medlemmer mod at frafalde et sådant sagsanlæg. Det fremgår af kommunestyrelseslovens §§ 50 a – 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 således 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.

Ankestyrelsen har en fast procedure, hvor Ankestyrelsen systematisk følger op, når Ankestyrelsen bliver opmærksom på, at en kommune endnu ikke har efterlevet en afgørelse fra Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen har desuden indført en særlig procedure, når Ankestyrelsen på området for særlig støtte til børn og unge giver en kommune pålæg efter servicelovens § 65 om f.eks. at udarbejde en børnefaglig undersøgelse eller andet. Der sker en systematisk opfølgning af, om kommunen efterlever pålægget. Der fastsættes en frist for kommunen til at efterleve pålægget, og kommunen skal orientere Ankestyrelsen om efterlevelsen.

For fuldstændighedens skyld bemærkes, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, efter kommunestyrelseslovens § 61 kan straffes med bøde.

Bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 61 omfatter både aktiv handling og tilfælde af pligtforsømmelser og undladelse af at opfylde en handlepligt.

Der skal være tale om grove pligttilsidesættelser, der skal være begået med forsæt eller grov uagtsomhed. Kommunalbestyrelsesmedlemmer ifalder således normalt ikke ansvar ved at gå imod en indstilling fra forvaltningen.

Det er anklagemyndigheden, der vurderer, om der skal rejses tiltale, og det er domstolene, der tager stilling til, om det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem skal straffes med bøde. Dette sker under iagttagelse af de retssikkerhedsmæssige garantier, der i øvrigt gælder i forbindelse med behandlingen af straffesager.

Venlig hilsen

Anne Birgitte Hassing