

Enhed
Forvaltningsjura

Sagsbehandler
Henrik Villum
Jensen/ Martin
Vang Olsen/

Koordineret med

Sagsnr.
2015 - 3224

Doknr.
382974

Dato
20-10-2016

HØRINGSNOTAT

over

Forslag til Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse

(Befordringsgodtgørelse til kommunalbestyrelsesmedlemmer ved foretagelse af borgerlige vielser og målretning af Statsforvaltningens udvælgelse af tilsynssager)

1. Hørte myndigheder og organisationer

Et udkast til lovforslag blev den 27. juni 2016 sendt i høring hos:

Advokatrådet, Akademikerne, Ankestyrelsen, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, BDO Kommunernes Revision A/S, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Handicapforbund, Dansk Industri, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Danske Ældreråd, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, DESA Dansk Erhvervssammenslutning, Det Centrale Handicapråd, Digitaliseringsstyrelsen, Domstolsstyrelsen, Folketingets Ombudsmand, Forbrugerrådet Tænk, FSR – Danske Revisorer, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Institut for Menneskerettigheder, KL, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommunernes Lønningsnævn, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Landsforeningen Ældresagen, Landsorganisationen i Danmark (LO), Moderniseringsstyrelsen, Natur- og Miljøklagenævnet, Rådet for Socialt Udsatte, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab, Statsforvaltningen, Styrelsen for Patientsikkerhed, Vestre Landsret, Østre Landsret og Ældreforum.

Social- og Indenrigsministeriet har modtaget svar fra:

Ankestyrelsen, Danske Handicaporganisationer, Datatilsynet, Folketingets Ombudsmand, Forbrugerrådet Tænk, Institut for Menneskerettigheder, KL, Kommunernes Lønningsnævn, Statsforvaltningen, Vestre Landsret, Ældre Sagen og Østre Landsret.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar.

Der er ud over de punkter, som omtales i det følgende, på baggrund af ministeriets egen kvalitetssikring af lovforslaget indarbejdet mere tekniske, herunder lovtekniske, ændringer i lovforslaget inden fremsættelsen.

2. Høringssvarene

Ankestyrelsen, Datatilsynet, KL og Ældre Sagen har ingen bemærkninger til lovforslaget.



Folketingets Ombudsmand har oplyst, at ombudsmanden af principielle grunde ikke kommenterer lovforslag, medmindre forslaget berører embedets forhold.

Forbrugerrådet Tænk har oplyst, at lovforslaget ligger uden for rådets interesseområde, hvorfor rådet vil undlade at forholde sig dertil.

Vestre Landsret og **Østre Landsret** har meddelt, at landsretterne ikke ønsker at udtale sig om lovforslaget.

Kommunernes Lønningsnævn har oplyst, at da forslaget ikke berører Statsforvaltningens anvendelse af den såkaldte fogedfunktion som led i det kommunale tilsyn, som er af væsentlig betydning for nævnet, giver forslaget ikke anledning til bemærkninger.

Danske Handicaporganisationer, Institut for Menneskerettigheder og Statsforvaltningen har afgivet bemærkninger til den del af lovforslaget, der omhandler målretning af Statsforvaltningens udvælgelse af tilsynssager. Bemærkningerne behandles neden for.

2.1. Generelt om målretningen af Statsforvaltningens sagsudvælgelse

Danske Handicaporganisationer finder det positivt, at målretningen af Statsforvaltningens sagsudvælgelse som led i det kommunale tilsyn skal give mulighed for et mere proaktivt tilsyn, herunder i forhold til sager, hvor f.eks. en borger ikke har tilstrækkelige ressourcer til selv at rejse en sag.

Institut for Menneskerettigheder peger bl.a. på, at målretningen af Statsforvaltningens sagsudvælgelse involverer to modsatrettede hensyn: hensynet til statens legalitetskontrol med kommuner og regioner og hensynet til at borgere m.fl. kan få en behandlet kommunale og regionale sager ved Statsforvaltningen, når der er en vis sandsynlighed for en ikke bagatelagtig ulovlighed. Instituttet fremhæver, at tilsynet dog kun er kompetent, hvor der ikke er en særlig klage- eller tilsynsmyndighed.

Statsforvaltningen er enig i de hensyn og overvejelser, der ligger bag forslaget om målretningen af Statsforvaltningens sagsudvælgelse, samt vurderingen af de positive konsekvenser, som den foreslåede ændring antages at medføre.

Statsforvaltningen er videre enig i, at de i bemærkningerne omtalte forhold, som Statsforvaltningen kan inddrage ved vurderingen af, om der skal rejses en tilsynssag, har betydning for denne vurdering.

Statsforvaltningen fremhæver, at målretningen som omtalt i bemærkningerne til lovforslaget vil indebære, at Statsforvaltningen i højere grad må antages at afvise at behandle sager, der ikke har generel betydning for kommuners og regioners virksomhed, herunder navnlig enkeltsager vedrørende kommuners og regioners overholdelse af særlovgivning inden for en række ressortområder.

Statsforvaltningen peger i den forbindelse på, at Statsforvaltningens ressourcer på området med de ændrede rammer i vidt omfang vil være bundet af behandlingen af tilsynssager om kommunale og regionale aktindsigtssager, behandlingen af sager om Statsforvaltningens godkendelse (f.eks. af vedtægter for kommunale fællesskaber m.v.) samt de fokusområder, som er omtalt i bemærkningerne (kommunal- og myndighedsfuldmagt, lov om kommunernes styrelse, regionsloven m.v.).

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:



Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets afsnit 2.2.3. forventes lovforslaget bl.a. at give mulighed for, at Statsforvaltningen i højere grad får mulighed for at være mere proaktiv ved bl.a. at kunne prioritere at tage sager op til behandling på eget initiativ.

F.eks. vil Statsforvaltningen kunne vælge at tage sager op til behandling, hvor den eller de involverede ikke selv har tilstrækkelig ressourcer eller overskud til at rejse en sag over for Statsforvaltningen, eller hvor den eller de involverede uberettiget har opnået nogle fordele, som de pågældende derfor ikke har anledning til at gå videre med.

Danske Handicaporganisationers bemærkninger giver ikke anledning til ændringer.

Statsforvaltningen kan ikke af økonomiske eller andre ressourcemæssige hensyn afvise af tage en sag op til behandling, som vurderes at være generelt egnet til at understøtte det kommunale tilsyns overordnede formål og funktion.

Det vil ikke være et sagligt hensyn at inddrage i denne vurdering.

Det er præciseret i bemærkningerne, at det ikke vil være sagligt for Statsforvaltningen at inddrage ressourcemæssige hensyn ved vurderingen af, hvorvidt en sag tages op til behandling som led i det kommunale tilsyn.

2.2. Særlig fokus på borgernes retssikkerhed på social- og beskæftigelsesområderne

Danske Handicaporganisationer mener, at der er særligt behov for, at Statsforvaltningen ved sagsudvælgelsen som led i det kommunale tilsyn fokuserer på borgernes retssikkerhed, og at borgere får de rettigheder og ydelser, som den enkelte måtte have krav på, inden for social- og beskæftigelsesområdet.

Det foreslås derfor, at Statsforvaltningen som led i det kommunale tilsyn får pligt til at følge op på Ankestyrelsens omgørelsesprocenter for at sikre fokus og opfølgning over for kommuner med mange fejl i sagsbehandlingen på social- og beskæftigelsesområdet. Det foreslås i tilknytning hertil, at det kommunale tilsyn udstyres med nye reaktionsmuligheder, herunder f.eks. påbud om besøg af taskforcen på handicapområdet, obligatorisk uddannelse, bødepålæg og fratagelse af refusion.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Forslaget vil indebære en binding af Statsforvaltningens sagsudvælgelse inden for social- og beskæftigelsesområdet som følge af den foreslåede automatik mellem et givent områdes omgørelsesprocent og Statsforvaltningens pligt til at rejse en tilsyns-sag herom som led i det kommunale tilsyn.

Formålet med lovforslaget er modsat at give Statsforvaltningen friere rammer i forhold til de gældende bindinger af sagsudvælgelsen som led i det kommunale tilsyn for at målrette Statsforvaltningen mod at tage de sager op, der generelt får betydning for kommunernes og regionernes opgavevaretagelse.

Det er imidlertid ministeriets vurdering, at det i de fleste tilfælde ikke bliver aktuelt at tildele Statsforvaltningen disse beføjelser som følge af samspillet mellem Statsforvaltningen og Ankestyrelsen.

Statsforvaltningens tilsyn viger, såfremt en særlig klage- eller tilsynsmyndighed kan tage stilling til den pågældende sag, jf. § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Ankestyrelsen er inden for det sociale område i vidt omfang tillagt opgaver som klagemyndighed samt i et vist omfang som tilsynsmyndighed. Ankestyrelsen har en sær-



lig ekspertise inden for disse områder, som det kommunale tilsyn, der dækker en lang række lovområder, ikke i samme omfang har eller umiddelbart kan tilegne sig.

På socialområdet og beskæftigelsesområdet træffer Ankestyrelsen afgørelser som klageinstans for bl.a. klager over kommunale afgørelser. På børneområdet behandler Ankestyrelsen klager over børne- og ungeudvalgenes afgørelser om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke og andre tvangsmæssige foranstaltninger. Ankestyrelsen har desuden adgang til at tage sager op af egen drift, hvis Ankestyrelsen vurderer, at kommunen ikke handler tilstrækkeligt og relevant i forhold til et barns eller en ungs særlige behov.

Ankestyrelsen belyser videre via de såkaldte praksisundersøgelser kommunale afgørelser og konkret sagsbehandling inden for et bestemt emne og lovgrundlag på social- og beskæftigelsesområdet. Praksisundersøgelser giver kommunerne et dokumenteret grundlag for at udvikle og forbedre kvaliteten af deres fremtidige sagsbehandling og afgørelser.

Kommunalbestyrelsen skal efter § 79 a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område behandle Ankestyrelsens undersøgelser af kommunens praksis på et møde. Ankestyrelsen kan i den forbindelse beslutte, at kommunalbestyrelsen skal orientere styrelsen om kommunalbestyrelsens behandling, herunder om, hvilke foranstaltninger undersøgelsens resultater har givet anledning til. Styrelsen kan fastsætte en frist for denne orientering. Det kommunale tilsyn er derfor oftest ikke den relevante myndighed i forhold til sager inden for det sociale område.

Det kommunale tilsyn kan dog være relevant at inddrage også inden for det sociale område, hvor den særlige myndighed – typisk Ankestyrelsen – er forhindret i at behandle den pågældende sag af formelle grunde. De formelle grunde kan f.eks. være, at klagefristen er sprunget, eller at den, der ønsker at klage, ikke er part i sagen.

Det kommunale tilsyn er også kompetent til at se på sager, hvor generelle kommunale beslutninger, retningslinjer eller praksis vedrørende opgaveudførelsen på et sagsområde ønskes prøvet.

Ændringen af rammerne for udvælgelsen af tilsynssager påvirker ikke, hvilke sager det kommunale tilsyn har kompetence til at behandle. Tilsynet vil således også efter ændringen fortsat som oftest vige for navnlig Ankestyrelsen inden for det sociale område.

I det omfang Statsforvaltningen er kompetent til at se på en sag, er Statsforvaltningen særdeles opmærksom på de beføjelser, som Ankestyrelsen har, med henblik på at undgå, at Statsforvaltningen ved sin eventuelle behandling af sagen bevæger sig ind på et område, hvor Ankestyrelsen har mulighed for eller eventuelt allerede har truffet afgørelse i en konkret sag, iværksat en praksisundersøgelse eller lignende.

Det kan endelig bemærkes, at det ikke i sig selv kan anses for ulovligt, at en kommune har en høj omgørelsesprocent inden for et eller flere områder under Ankestyrelsens kompetence.

Ministeriet er imidlertid enig i, at Statsforvaltningen i det omfang, Statsforvaltningen er kompetent og i det omfang, det ikke er naturligt at inddrage Ankestyrelsens eller en anden særlig tilsyns- eller klagemyndigheds beføjelser, bør have særligt fokus på, om sagen vedrører et spørgsmål med alvorlige konsekvenser for den pågældende borger.

Det fremgår således af bemærkningerne til lovforslaget, at Statsforvaltningen ved vurderingen af, hvorvidt en sag generelt er egnet til at understøtte det kommunale tilsyns formål og funktion, bl.a. også vil kunne inddrage, om en sag har stor økono-



misk eller administrativ betydning for en eller flere kommuner og regioner, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Det er præciseret i bemærkningerne, at en sags objektive betydning for f.eks. en gruppe af borgere eller en enkelt borger kan inddrages af Statsforvaltningen ved vurderingen af, hvorvidt der er grundlag for at rejse en tilsynssag.

Det er videre tilføjet i bemærkningerne, at lovforslaget kan have positiv betydning for en flerhed af borgere som følge af, at tilsynet forventes at blive mere proaktivt i forhold til generelle og principielle spørgsmål, som også vil berøre borgere m.fl.

2.3. Betydningen af særlige klage- eller tilsynsmyndigheder generelt og konkret

Institut for Menneskerettigheder fremhæver, at de borgernære områder, hvor der ikke er en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, bør begrænses, da det er vigtigt, at borgerne har let adgang til at få prøvet administrative afgørelser, som måtte være af stor betydning for den enkelte borger.

Statsforvaltningen forstår lovforslaget således, at hvis en særlig tilsyns- eller klagemyndighed af formelle grunde har afvist at behandle en sag, vil det kunne tale imod, at sagen tages op som led i det kommunale tilsyn.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Det kommunale tilsyn viger, hvis en særlig tilsyns- eller klagemyndighed kan behandle en sag, jf. § 48, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Hvorvidt der bør etableres en særlig klagemyndighed, eller hvorvidt en etableret klagemyndigheds kompetenceområde bør udvides, henhører under det relevante ressortministerium.

Ministeriet er som følge af det kommunale tilsyns forhold til særlige klage- og tilsynsmyndigheder generelt opmærksom på betydningen af særlige klage- og tilsynsmyndigheder og fremkommer f.eks. med bemærkninger om betydningen heraf i forbindelse med høringer over lovforslag, som kan have vinkler til det kommunale tilsyn.

Institut for Menneskerettigheders bemærkninger giver ikke anledning til ændringer.

Med lovforslaget er lagt op til, at det kan tale imod at rejse en tilsynssag, hvis en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, som må formodes at have særlig ekspertise inden for det givne område, har afvist at behandle sagen af formelle grunde. Formelle grunde kan f.eks. være en fristoverskridelse eller manglende partsstatus.

Hvor der har været mulighed for at få prøvet en afgørelse, men hvor dette ikke kan lade sig gøre af formelle grunde, er det ministeriets vurdering, at der ikke bør være samme mulighed for at få prøvet sagen ved det kommunale tilsyn, der ikke har samme særlige ekspertise inden for det givne område.

Hvorvidt der er anledning til at rejse en tilsynssag, vil med de ændrede rammer bero på en konkret vurdering af sagens betydning i forhold til det overordnede formål med det kommunale tilsyn. I den afvejning kan ovennævnte inddrages, ligesom det - som også fremhævet i de specielle bemærkninger til lovforslaget - kan inddrages, at der er tale om en sag med store økonomiske og administrative konsekvenser for f.eks. en borger. Dette vil, som det fremgår under pkt. 2.3., blive præciseret i bemærkningerne.

Ændringen betyder således ikke, at Statsforvaltningen ikke vil kunne se på konkrete enkeltsager fra f.eks. borgere, virksomheder og andre som led i tilsynet. Det gælder



også i forhold til en sag inden for et område, hvor der er en særlig tilsyns- eller klage-myndighed, som har afvist at behandle sagen af formelle grunde.

Statsforvaltningens bemærkninger giver ikke anledning til ændringer.

2.4. Rammerne for anvendelse af den såkaldte fogedfunktion

Statsforvaltningen forstår lovforslaget således, at rammerne for anvendelse af den såkaldte fogedfunktion, der i praksis er særlig relevant inden for det sociale område, ikke ændres.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Fogedfunktionen indebærer, at Statsforvaltningen, når det er påkrævet, vil kunne pålægge en kommune eller region, der f.eks. nægter at efterleve en bindende afgørelse fra en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, at gøre dette.

Lovforslaget ændrer ikke på rammerne for anvendelse af den såkaldte fogedfunktion.

Det er yderligere præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at lovforslaget ikke berører anvendelsen af den såkaldte fogedfunktion. Beskrivelsen af fogedfunktionen i bemærkningerne er uddybet.

2.5. Krav til Statsforvaltningens begrundelser

Statsforvaltningen forstår lovforslaget således, at lovforslaget ikke ændrer de gældende begrundelseskrav, der i dag gælder i forhold til Statsforvaltningens beslutning om at afvise at tage en sag under behandling.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Lovforslaget ændrer ikke på den udmelding om forvaltningslovens afgørelsesbegreb, herunder begrundelser, i relation til det kommunale tilsyn, som det daværende Indenrigsministerium fremkom med ved brev af 28. august 1998.

Det er præciseret i bemærkningerne, at lovforslaget ikke ændrer på den hidtidige forståelse af afgørelsesbegrebet i relation til det kommunale tilsyn.

2.6. Gennemsigtighed omkring kriterier for sagsudvælgelse

Danske Handicaporganisationer foreslår, at Statsforvaltningen som led i det kommunale tilsyn sikrer gennemsigtighed ved at kommunikere klart ud om de kriterier, som de forventer at inddrage ved udvælgelsen af tilsynssager.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Statsforvaltningen – og ministeriet – vil oplyse om de ændrede rammer på de to myndigheders hjemmesider. I den forbindelse vil det være naturligt at fokusere på bl.a. de momenter i forhold til Statsforvaltningens overvejelser om at rejse en tilsynssag, som er beskrevet i de specielle bemærkninger til lovforslaget.

Det bemærkes, at der, som det fremgår af lovforslaget, ikke er tale om en udtømmende angivelse af de momenter, som Statsforvaltningen kan inddrage ved den konkrete vurdering af en sags betydning i forhold til det overordnede formål med det kommunale tilsyn.

Det vil videre være muligt at få et indblik i den konkrete udmøntning af de ændrede rammer ved at orientere sig i de konkrete udtalelser, som Statsforvaltningen løbende offentliggør via Statsforvaltningens database med udvalgte sager i det kommunale tilsyn med et tilknyttet nyhedsbrev.



Danske Handicaporganisationers bemærkninger giver ikke anledning til ændringer.

2.7. Udarbejdelse af årlige statistikker over tilsynets aktiviteter inden for det sociale område

Danske Handicaporganisationer foreslår, at Statsforvaltningen forpligtes til at udarbejde statistikker over sine undersøgelser inden for det social- og beskæftigelsesområderne, så det bliver muligt at følge udviklingen.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Statsforvaltningen har pr. 1. juli 2016 ved hjælp af nye afgørelseskoder iværksat en yderligere kategorisering af tilsynssagerne.

Fremover vil sagerne udover oplysning om resultatet af sagen, dvs. f.eks. udtalelse, sanktion m.v., som noget nyt blive kategoriseret inden for nogle underområder i forhold til forskellige sagstyper.

Underområderne er baseret på sagens emne og omfatter bl.a. kommunalfuldmagt, miljølovgivning, sundhed og sociale sager.

Arbejdet med de yderligere registreringer er bl.a. en udløber af statsrevisorernes kritik af, at Statsforvaltningen efter statsrevisorernes opfattelse manglede data om sagsbehandling i det kommunale tilsyn.

Efter ministeriets opfattelse vil de yderligere registreringer give bedre mulighed for at følge udviklingen inden for de forskellige sagsområder, herunder det sociale område. Hvis det skulle efterspørges, vil de yderligere registreringer videre give ministeriet mulighed for at levere mere detaljerede oplysninger herom.

Danske Handicaporganisationers bemærkninger giver ikke anledning til ændringer.

2.8. Evaluering af ændringen

Danske Handicaporganisationer foreslår, at ændringerne evalueres efter 2-3 år for at vurdere om målretningen af sagsudvælgelsen sker ud fra formålet med det kommunale tilsyn.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Evaluering af de ændrede rammer for Statsforvaltningens sagsudvælgelse vil give mulighed for at se på, om ændringen har givet de forventede effekter, om der er forhold, der evt. måtte have hindret (fuld) udmøntning af de forventede effekter, hvordan der evt. kan følges op herpå samt ikke mindst hvordan ændringerne opleves blandt Statsforvaltningens interessenter, herunder borgere, kommuner, regioner m.fl.

En evaluering bør umiddelbart fokusere på den konkrete udmøntning af de ændrede rammer i Statsforvaltningens sagsudvælgelse. Fokus kan bl.a. være på, hvilken type sager det er, Statsforvaltningen dels behandler, dels ikke behandler, om Statsforvaltningen har høstet de forventede effekter, herunder f.eks. om tilsynet opleves som mere proaktiv, som mere styrende for kommuners og regioners praksis generelt. I den forbindelse vil interessenternes oplevelse af Statsforvaltningens rolle i det kommunale tilsyn også skulle afdækkes.

En evaluering bør gennemføres 3 år efter ikrafttræden, da Statsforvaltningen må formodes at skulle bruge noget tid på at indrette sig og sin praksis efter de ændrede rammer, samt navnlig at det med den foreslåede overgangsordning, jf. pkt. 2.9., må antages, at lovforslagets fulde effekt først vil slå igennem efter noget tid.

Som følge af Danske Handicaporganisationers bemærkninger er det tilføjet i de almindelige bemærkninger, at Social- og Indenrigsministeriet 3 år efter de ændrede



rammers ikrafttræden vil gennemføre en evaluering, som afgives senest den 1. oktober 2020. Det mulige indhold af en sådan evaluering er videre kort omtalt, herunder at den også skal omhandle Statsforvaltningens sagsbehandlingstid.

2.9. Overgangsordningen

Statsforvaltningen finder det mere hensigtsmæssigt, at målretningen af Statsforvaltningens sagsudvælgelse som led i det kommunale tilsyn også finder anvendelse for henvendelser, som Statsforvaltningen har modtaget forud for lovens ikrafttræden. Statsforvaltningen peger bl.a. på, at anvendelsen af to regelsæt i overgangsperioden vil forsinke de forventede effekter af lovforslaget, ligesom det vil kunne give anledning til tvivl og afgrænsningsproblematikker ved Statsforvaltningens sagsbehandling.

Statsforvaltningen foreslår i stedet, at det tilføjes til bemærkningerne, at Statsforvaltningen skal inddrage evt. opståede forventninger om realitetsbehandling ved vurderingen af henvendelser, der er modtaget før lovens ikrafttræden.

Social- og Indenrigsministeriets bemærkninger:

Efter ministeriets opfattelse bør henvendelser, der er modtaget før en eventuel ændring af rammerne, behandles efter de regler, der var gældende på det tidspunkt, hvor Statsforvaltningen modtog henvendelsen.

En sådan ordning vil tage hensyn til de eventuelle forventninger, som borgere, organisationer m.v. måtte have til behandlingen af deres henvendelse ud fra rammerne for Statsforvaltningen sagsudvælgelse på det tidspunkt, hvor de har henvendt sig til Statsforvaltningen.

Ministeriet er opmærksomt på, at det vil medføre, at effekterne af lovforslaget bliver udskudt, samt at det kan give anledning til afgrænsningsudfordringer. Ministeriet har søgt at tage højde for sidstnævnte i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 3.

Administrationen af overgangsordningen er præciseret i bemærkningerne.