



# Beretning til Statsrevisorerne om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne

Februar  
2016

revision  
revision

revision

## Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion .....	1
1.1. Formål og konklusion .....	1
1.2. Baggrund .....	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning .....	6
2. Tilsynet med kommunerne .....	9
2.1. Social- og Indenrigsministeriets ramme for Statsforvaltningens tilsyn .....	9
2.2. Statsforvaltningens tilsynssager og planlægning af tilsynsopgaverne .....	15
2.3. Statsforvaltningens opfølgning på og offentliggørelse af udtalelser .....	23
Bilag 1. Metode .....	26
Bilag 2. Social- og Indenrigsministeriets tilsynssager .....	29
Bilag 3. Ordliste .....	31

---

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbe-  
kendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 15. Social- og Indenrigsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Margrethe Vestager: oktober 2011 - september 2014

Morten Østergaard: september 2014 - juni 2015

Karen Ellemann: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Social- og Indenrigsministeriet, hvis be-  
mærkninger er afspejlet i beretningen.

---

# 1. Introduktion og konklusion

## 1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne. Statsforvaltningen skal føre tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Statsforvaltningen skal tage tilsynssager op og udtale sig om, hvorvidt der er tale om en ulovlighed, og eventuelt iværksætte sanktioner, hvis det er påkrævet.

Statsforvaltningen hører under Social- og Indenrigsministeriet. Ud over det almindelige koncernstyringsansvar er ministeriet pålagt nogle konkrete tilsynsopgaver, og ministeriet kan gennem behandling af egne tilsynssager yderligere definere rammen for Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne.

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2015. Rigsrevisionen finder det væsentligt at undersøge Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne, da kommunerne varetager en stor del af de borgerrettede serviceopgaver og er en central indgang til den offentlige sektor for både borgere og virksomheder. Kommunerne har ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn, jf. grundlovens § 82, og det er vigtigt, at Statsforvaltningen gennem tilsynet sikrer, at kommunerne overholder lovgivningen, herunder kommunalfuldmagtsreglerne. Tilsynet med kommunerne skal sikre en lovlig administration på de områder, hvor kommunerne er blevet tillagt kompetence, og derved bl.a. beskytte virksomhederne og borgerne mod fx magtmisbrug.

Kommunernes samlede budget for 2015 var på ca. 349 mia. kr., hvoraf 39 mia. kr. var statsrefusion. Budgettet afspejler den store opgaveportefølje og det ansvar, som kommunerne har.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne er tilrettelagt hensigtsmæssigt, dvs. om tilsynet er planlagt og prioriteret på baggrund af væsentlighed og risiko, så tilsynet retter sig mod de væsentligste sager om muligt lovbrud. For det første undersøger vi, om Social- og Indenrigsministeriet sikrer en ramme, som Statsforvaltningen kan tilrettelægge tilsynet efter. For det andet undersøger vi, om Statsforvaltningen planlægger et systematisk tilsyn med udgangspunkt i indsamlet viden om og erfaring med løsning af tilsynsopgaverne, herunder bl.a. type af opgaver og omfang. For det tredje undersøger vi, om Statsforvaltningen følger op på tilsynssagerne og offentliggør udtalelser og derved forebygger, at tilsvarende lovbrud opstår.

*Reglerne for Statsforvaltningens og social- og indenrigsministerens tilsyn er fastsat i lov om kommunernes styrelse, jf. lov bekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015.*

***Kommunalfuldmagten** dækker over de ulovbestemte og uskrevne grundsætninger, der regulerer kommunernes mulighed for at påtage sig opgaver uden lovhjemmel.*

***Væsentlighed** skal bl.a. vurderes i forhold til:*

- *det økonomiske omfang*
- *betydningen for de grundlæggende levevilkår for én eller flere borgere*
- *hvor mange borgere, virksomheder eller kommuner det har betydning for.*

## KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne ikke er tilrettelagt hensigtsmæssigt. Statsforvaltningen samler ikke systematisk op på viden om og erfaring med de forskellige typer af tilsynsopgaver, og derved er det vanskeligt fx at prioritere de rejste tilsynssager efter, hvor der er størst risiko for lovbrud, og hvor lovbrud har den største væsentlighed. Som det er nu, prioriterer Statsforvaltningen i høj grad opgaverne ud fra den rækkefølge, de modtager dem i, og tager kun få sager op på eget initiativ. Statsforvaltningens tilgang til at opsamle viden om og planlægge tilsynsopgaverne betyder, at der er risiko for, at tilsynet ikke bruger ressourcerne tilstrækkeligt effektivt, og at Statsforvaltningen ikke prioriterer sager, der kan have betydning for den kommunale opgavevaretagelse som helhed. Rigsrevisionen vurderer, at Statsforvaltningen har et bedre grundlag for at planlægge et hensigtsmæssigt tilsyn, hvis de har mere fokus på at generere viden og erfaringer fra deres nuværende opgaveløsning.

Undersøgelsen viser, at Social- og Indenrigsministeriet ikke fuldt ud sikrer, at Statsforvaltningen har en relevant og retningsgivende ramme for tilsynet. Rigsrevisionen konstaterer, at Statsforvaltningen og ministeriet har opstillet relevante resultatmål for Statsforvaltningens produktion i forhold til det kommunale tilsyn. Rigsrevisionen vurderer, at Social- og Indenrigsministeriets sagsbehandlingstider for egne tilsynssager i kommunerne – som i 2015 var mere end 3 år i gennemsnit – er utilfredsstillende. Ministeriets lange sagsbehandlingstider kan udfordre Statsforvaltningen, da ministeriets udtalelser i sagerne kan være retningsgivende for Statsforvaltningens udførelse af tilsynsopgaven. Rigsrevisionen vurderer også, at dialogen mellem ministeriet og Statsforvaltningen om ministeriets afgivne udtalelser bør styrkes, så det sikres, at udtalelserne bidrager til styring og koordinering af tilsynspraksis.

Statsforvaltningen er udfordret af en stadig stigende sagsmængde, hvor antallet af styringsakter steg med 20 % fra 2013 til 2014. Samtidig er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 115 uger for de 25 % ældste sager, som endte med en udtalelse i 2014. En lang sagsbehandlingstid kan fx betyde, at en ulovlig praksis fortsætter, indtil kommunen får en afklaring. Udfordringerne i antallet af sager og sagsbehandlingstiderne skyldes bl.a. en stigning i antallet af aktindsigtssager. Statsforvaltningen har mulighed for at prioritere og hastebehandle sager, og Statsforvaltningen prioriterer aktindsigtssagerne højt, bl.a. som følge af en henvendelse fra Folketingets Ombudsmand. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at få af Statsforvaltningens nøgletal fokuserer på en effektiv anvendelse af ressourcer i tilsynets opgaver. Undersøgelsen viser også, at Statsforvaltningen har opstillet nogle interne mål for sagsbehandlingstid på udvalgte opgavetyper, men at de ikke har data, så de kan følge op på, om målene indfries. Rigsrevisionen finder, at Statsforvaltningen i samarbejde med departementet bør vurdere, om de eksisterende nøgletal er relevante og fyldestgørende for Statsforvaltningens interne styring af tilsynsopgaverne, og om andre eller flere nøgletal i højere grad vil kunne understøtte en effektiv resurseanvendelse.

Med den stigende sagsmængde og de lange sagsbehandlingstider bør Statsforvaltningen sikre en planlægning, som er gennemsigtig og baserer sig på viden og erfaring om bl.a. opgavetyper, resurseforbrug, sagsbehandlingstider og forventet kompleksitet i sagerne. Det skal bl.a. give Statsforvaltningen mulighed for på eget initiativ at kunne tage de sager op, som er mest risikofyldte, og som er af størst væsentlighed.

**Styringsakter** er akter i en sag i Statsforvaltningens sagsstyringssystem, som skal føre til særskilt sagsbehandling. En styringsakt er fx anmodning fra en kommune om en forhåndsudtalelse, gennemgang af en kommunes regnskab eller oplysninger fra en borger om et muligt lovbrud.

Statsforvaltningens **udtalelser** dækker både over tilsynssager, hvor Statsforvaltningen afgiver en forhåndsudtalelse om en påtænkt kommunal disposition, og over sager, hvor Statsforvaltningen tager stilling til en kommunal beslutning, der allerede er truffet og eventuelt gennemført.

Rigsrevisionen vurderer, at det ikke er gennemsigtigt, hvilke udtalelser Statsforvaltningen vælger at offentliggøre på sin hjemmeside. Samtidig kan Rigsrevisionen konstatere, at Statsforvaltningen kun offentliggør et fåtal af det samlede antal udtalelser.

Rigsrevisionen anbefaler, at Statsforvaltningen sikrer, at udtalelser bliver offentliggjort i deres database med det formål at forhindre tilsvarende tilsynssager i kommunerne og anmodninger fra kommuner om forhåndsudtalelser af givne dispositioner.

## 1.2. Baggrund

3. Statsforvaltningen skal føre tilsyn med 98 kommuner, 5 regioner og et stort antal kommunale fællesskaber (§ 60-fællesskaber). Statsforvaltningen fører på baggrund af lovgivningen et legalitetstilsyn, som omfatter prøvelse af de kommunestyrelsesretlige regler i den kommunale styrelseslov, sektorlovgivningens regler om kommunernes opgaver og de ulovbestemte regler om kommunernes opgaver (kommunalfuldmagten). Tilsynet omfatter bl.a. kommunernes generelle beslutninger, retningslinjer og praksis for opgaveudførelsen, samt om kommunerne undlader at opfylde en handlepligt efter lovgivningen. Statsforvaltningens tilsynspligt viger, hvis der er særlige klage- eller tilsynsmyndigheder, som kan tage stilling til den pågældende sag. Det er der bl.a. på miljø-, beskæftigelses- og socialområdet.

Statsforvaltningen blev oprettet den 1. juli 2013 og erstattede de daværende 5 regionale statsforvaltninger. Foruden tilsynet med kommunerne varetager Statsforvaltningen en lang række andre opgaver, bl.a. skilsmisssager, adoptionssager, værgemålssager og sager om indfødsret og statsborgerskab. Statsforvaltningen havde pr. 1. november 2015 i alt 523 årsværk, og pr. 1. november 2015 havde Statsforvaltningen 16,62 årsværk til opgaverne om tilsyn. Efter en opnormering, som blev godkendt i sommeren 2015, vil Statsforvaltningen pr. 1. marts 2016 have 18,62 årsværk. Figur 1 viser Statsforvaltningens tilsynsopgaver.

*Et samarbejde efter § 60 i kommunestyrelsesloven er et samarbejde mellem kommuner, hvor kommunerne afgiver kompetence på et opgaveområde til et **kommunalt fællesskab**. Kommunale fællesskaber er offentlige myndigheder, som er underlagt samme offentligretlige lovgivning som kommunerne.*

*Den 1. juli 2013 blev der gennemført en omstrukturering af de regionale statsforvaltninger og en reform af klagestrukturen på det sociale område og på beskæftigelsesområdet. Formålet med omstruktureringen og reformen var bl.a. at sikre, at borgerne får højere kvalitet i sagsbehandlingen, kortere sagsbehandlingstider og mere ensartet praksis i sammenlignelige sager.*



Det fremgår af figur 1, at Statsforvaltningen har tilsynsopgaver i kommunerne, regionerne og i de kommunale fællesskaber (§ 60-fællesskaber). I denne undersøgelse ser vi kun på opgaver relateret til kommunerne (vist med blå i figuren). Figuren viser, at der er følgende tilsynsopgaver i kommunerne:

- *At godkende kontrakter mellem kommunerne og deres revisorer:* En kommune vælger selv – efter udbud – hvem der skal foretage revision af kommunens regnskaber.
- *At yde generel vejledning:* Statsforvaltningen yder generel vejledning pr. telefon til kommuner, borgere mv. Vejledningen til kommunerne kan fx handle om problemstillinger om offentlighedsloven, forståelse af kommunestyrelsesloven og kommunalfuldmagten.
- *At behandle tilsynssager:* Statsforvaltningen kan tage tilsynssager op, enten på eget initiativ eller efter henvendelse fra fx borgere, medlemmer af kommunalbestyrelser og journalister, hvis oplysningerne giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig. Aktindsigtssager er med i denne gruppe af opgaver.
- *At varetage andre opgaver:* Fx at godkende styrelsesvedtægter og behandle sager om godkendelse af eller afslag på salg uden offentligt udbud.

- *At afgive forhåndsudtalelser:* Kommunerne kan forelægge en sag for Statsforvaltningen for at få Statsforvaltningens udtalelse om lovligheden af kommunens forventede disposition. Tilsynet er i almindelighed ikke forpligtet til at udrede retlige spørgsmål, inden kommunen foretager dispositionen. En forhåndsudtalelse kan i princippet dreje sig om samme emne som en tilsynssag.
- *At gennemgå årsregnskaber og revisionsberetninger:* Resultatet af kommunernes revision, der udføres af private revisorer, samles i en årlig revisionsberetning, jf. § 42 i kommunestyrelsesloven. Statsforvaltningen behandler forhold, som er påpeget af revisor.

4. Statsforvaltningen beslutter selv, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag. Boks 1 viser forskellige eksempler på tilsynssager. Statsforvaltningen er ikke en klageinstans og har derfor ikke har pligt til at behandle en given sag. Statsforvaltningen har pligt til at handle, hvis den modtager oplysninger, som – med en vis sandsynlighed – giver grundlag for at antage eksistensen af ulovligheder, der ikke er under en vis bagatelgrænse, og som har betydning for retstilstanden i dag.

*Bagatelgrænsen er ikke defineret i lovgivningen, men vurderes af Statsforvaltningen i de enkelte sager.*

#### BOKS 1. EKSEMPLER PÅ TILSYNSSAGER I STATSFORVALTNINGEN

1. En klage fra en journalist over et afslag på ansøgning om aktindsigt i en brevudveksling mellem Odense Kommune og en konsulentvirksomhed. Statsforvaltningen bad kommunen om at genoptage sagens behandling og tage fornyet stilling til anmodningen om aktindsigt.
2. En klage fra en borger over kommunens behandling af en forsikringssag, hvor borgeren var kommet til skade efter et fald på grund af et hul i fortovet. Statsforvaltningen udtalte, at kommunen i den konkrete sag ikke havde tilsidesat lovgivningen, som Statsforvaltningen påser overholdelse af.
3. En klage fra flere borgere over en kommunes godkendelse af støjforholdene vedrørende nogle vindmøller. Borgerne mente, at kommunen ikke havde opfyldt sin tilsynspligt med vindmøllerne. Statsforvaltningen udtalte, at kommunen havde iagttaget sin tilsynspligt og ikke havde overtrådt bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven og vindmøllebekendtgørelsen.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til hensigtsmæssigheden af de kommunale dispositioner eller kommunernes skønsudøvelse, så længe dispositionerne eller skønnet sker inden for rammerne af lovgivningen.

5. Statsforvaltningen har en række handlemuligheder i udførelsen af sit tilsyn. De har mulighed for at anvende sanktioner i form af fx suspension eller annullation af kommunale beslutninger, tvangsbøder og rejsning af erstatningssag, jf. den kommunale styrelseslov, § 50 a-d. Statsforvaltningen afgiver primært udtalelser i tilsynssager til kommunerne og finder meget sjældent behov for at anvende deres sanktionsbeføjelser.

6. Statsforvaltningen hører under Social- og Indenrigsministeriet, men er ikke underlagt ministerens instruktioner i udøvelsen af tilsynet. Det betyder, at Statsforvaltningen i forhold til at behandle konkrete tilsynssager er uafhængig af ministeren, og ministeren kan derfor ikke udstede konkrete tjenestebefalinger i forbindelse med afgørelse af en sag.

Den kommunalbestyrelse eller det kommunalbestyrelsesmedlem, som Statsforvaltningen har pålagt en sanktion, kan indbringe afgørelsen om sanktionen for social- og indenrigsministeren. Det betyder, at ministeren er rekursinstans på disse sager og skal behandle dem. Statsforvaltningens udtalelser kan ikke påklages til ministeren.



Social- og indenrigsministeren kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeren skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Det samme gælder, hvis Statsforvaltningen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling. Ministeren kan også af egen drift tage Statsforvaltningens afgørelser om anvendelse eller undladelse af anvendelse af sanktioner op til behandling.

### 1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

#### Revisionskriterier

7. Lov om kommunernes styrelse sætter den overordnede ramme for Statsforvaltningens tilsynskompetence (det, de kan og må gøre) og tilsynspligt (det, de skal gøre). I samme lovgivning er Social- og Indenrigsministeriets rolle som øverste tilsynsmyndighed givet.

Vi undersøger, om Social- og Indenrigsministeriet har sikret, at der er en ramme med relevante og retningsgivende mål for tilsynsopgaverne, som Statsforvaltningen kan tilrettelægge opgaverne efter. Det omfatter også, om der er etableret en dialog mellem Statsforvaltningen og ministeriet om tilsynsopgaven, og om de sager, som ministeriet tager op, er med til at sætte rammen for den bedst mulige opgavevaretagelse i Statsforvaltningen.

Vi undersøger også, om Statsforvaltningen har planlagt et systematisk tilsyn, der understøtter, at det er de væsentligste tilsynssager, som Statsforvaltningen prioriterer. For det første betyder et systematisk tilsyn i denne sammenhæng, om Statsforvaltningen indsamler generel viden om kommunerne og de udfordringer, kommunerne oplever i forbindelse med at overholde den offentlige lovgivning. En sådan generel viden er med til at sikre et tilsyn på de områder, hvor der er størst sandsynlighed for eventuelle lovbrud. Denne viden kan komme fra Statsforvaltningens egne tilsynssager og fra forskellige kilder, fx gennem presseomtale eller henvendelser fra borgere og andre, som undrer sig over kommunale beslutninger og dispositioner.

For det andet betyder et systematisk tilsyn, om Statsforvaltningen indsamler og anvender viden og erfaringer fra de allerede gennemførte tilsynsopgaver i tilrettelæggelsen af nye opgaver. Det er viden om og erfaringer med administrationen af og processen for opgaverne. Vi undersøger derfor, om Statsforvaltningen prioriterer og tilrettelægger opgaverne på baggrund af deres egne oplysninger om fx resurseforbrug, sagsbehandlingstid og omfanget af opgaverne.

Endelig undersøger vi, om Statsforvaltningen følger op på sine udtalelser og opsamler og offentliggør den viden, som genereres gennem tilsynssagerne, til kommunerne og andre interesserede. Offentliggørelsen kan være med til at sætte fokus på særlige problemstillinger og oplyse kommunerne inden en tilsvarende tilsynssag eller en anmodning om en forhåndsudtalelse.

#### Metode

8. Undersøgelsen er først og fremmest baseret på en gennemgang af relevante dokumenter og materiale fra Social- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen. Derudover har vi gennemgået 24 sager, som viser Statsforvaltningens tilsynsopgaver. Sagerne har vi brugt til at få indsigt i bredden af Statsforvaltningens opgaver, sagskridtene i sagsbehandlingen og eventuelle udfordringer.

Vi har endvidere gennemført interviews med henholdsvis Social- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen for at sikre en samlet forståelse af tilsynsopgaven og uddybning af det indsamlede materiale. Vi har desuden holdt møder med Aarhus og Odense Kommuner for at få deres perspektiver på tilsynet, herunder kontakten med Statsforvaltningen i forbindelse med anmodninger om forhåndsudtalelser og andre tilsynsopgaver. Metoden er uddybet i bilag 1.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 2.

#### BOKS 2. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

#### Afgrænsning

9. Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne er omdrejningspunktet for undersøgelsen, og vi afgrænser os fra Statsforvaltningens tilsyn med regionerne og de kommunale fællesskaber. Vi har fokuseret på tilsynet med kommunerne, da det er et komplekst område med både store og små kommuner, som har forskellige muligheder for at have juridisk kompetence tilknyttet. Som noget særligt for kommunerne gælder kommunalfuldmagten, som er uskrevne regler, der er udviklet på baggrund af tilsynsmyndighedernes praksis. Kommunernes anvendelse af kommunalfuldmagten kan afhængigt af sagens karakter indebære, at kommunerne enten på egen hånd eller i kraft af en forhåndsudtalelse fra Statsforvaltningen er nødt til at foretage en juridisk analyse af de gældende regler. Regionerne har ikke på tilsvarende vis en fuldmagt, hvor der efter omstændighederne kan indgå skøn over, hvilke opgaver de skal løse. Regionerne har en myndighedsfuldmagt, mens de kommunale fællesskaber er en konstruktion, hvor konkrete og beskrevne opgaver bliver overdraget til et fællesskab med andre kommuner.

En del af det statistiske materiale, som Statsforvaltningen har forelagt os, omfatter både tilsynsopgaver i kommuner, regioner og de kommunale fællesskaber. Vi har i beretningen tydeliggjort de steder, hvor vi ikke har kunnet afgrænse os alene til tilsynet med kommunerne.

Vi har ikke inddraget Statsforvaltningens opgave som sekretariat for Byfornyelsesnævnet i undersøgelsen. Statsforvaltningen har oplyst, at opgaven omfatter ca. 0,5 årsværk af de 16,62 årsværk, som Statsforvaltningen har til tilsynsopgaverne.

10. Foruden Statsforvaltningen er der en række andre myndigheder, som fører tilsyn med opgaver i kommunerne. Det er især på områder, hvor der er statsrefusion på ydelser til borgerne, dvs. i henhold til serviceloven, beskæftigelseslovgivningen mv. Kommunen har desuden selv ansvar for at føre tilsyn med den hjælp, der gives efter serviceloven, jf. § 151. I denne undersøgelse har vi udelukkende set på Statsforvaltningens tilsyn.

11. Vi har undersøgt tilrettelæggelsen af tilsynsopgaverne med den indsamling af viden og erfaringer, som giver Statsforvaltningen grundlag for at tilrettelægge de givne opgaver bedst muligt og sætter Statsforvaltningen i stand til at prioritere resurser blandt tilsynsopgaver og rejste tilsynssager, hvor der er størst væsentlighed og særlig risiko for lovbrud. Undersøgelsen heraf har udelukkende taget udgangspunkt i de retlige rammer, som gør sig gældende for Statsforvaltningen.

Vi har ikke undersøgt det faglige indhold eller den juridiske kvalitet af Statsforvaltningens udtalelser og afgørelser. Vi har derudover ikke undersøgt Social- og Indenrigsministeriets og Statsforvaltningens faglige juridiske vurdering, som ligger til grund for at rejse en tilsyns- eller afvise den.

12. Vi har medtaget antal og sagsbehandlingstider for afsluttede sager i Social- og Indenrigsministeriet for perioden 2012-2015. Mål- og resultatplanen mellem Statsforvaltningen og Social- og Indenrigsministeriet er gennemgået med udgangspunkt i de mål, som blev rapporteret for 2014, og de mål, som er opstillet for 2015 og 2016.

*Regionernes myndighedsfuldmagt betyder, at de vil have mulighed for i overensstemmelse med lovgivningen i øvrigt at foretage dispositioner, der er nødvendige for at varetage de pågældende opgaver. Det omfatter bl.a. køb og salg af fast ejendom, produktion af varer og tjenesteydelser til eget brug samt salg af biproduktion og overkapacitet inden for de samme grænser som efter kommunalfuldmagtsreglerne.*

13. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at de i 2015 på baggrund af en række analyser af Statsforvaltningens tilsynsopgave har udarbejdet forslag til konkrete initiativer, som kan udvikle og forbedre sagsbehandlingen og kommunikationen i henholdsvis Statsforvaltningen og ministeriet. I undersøgelsen har vi afgrænset os fra ministeriets forslag til en opfølgingsplan, da der er tale om en række fremtidige initiativer, hvoraf kun enkelte er igangsat. De initiativer, som kunne have været relevante for undersøgelsen, forventes først igangsat den 1. februar 2016.

14. Undersøgelsens metode er uddybet i bilag 1. Social- og Indenrigsministeriets tilsynssager fremgår af bilag 2. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

## 2. Tilsynet med kommunerne

### 2.1. Social- og Indenrigsministeriets ramme for Statsforvaltningens tilsyn

15. Vi har undersøgt, om Social- og Indenrigsministeriets ramme for Statsforvaltningens tilsynsopgave er relevant og retningsgivende for tilsynet med kommunerne.

Social- og Indenrigsministeriets departement har koncernstyringsansvaret for Statsforvaltningen som underliggende styrelse. Det indebærer, at ministeriet skal prioritere og følge op på Statsforvaltningens virke samt fastsætte rammerne for styringen, bl.a. for at sikre effektiv resurseanvendelse. Ministeriet har samtidig, jf. kommunestyrelsesloven, konkrete tilsynsopgaver og kan gennem behandling af sager og udtalelser om mere generelle problemstillinger yderligere definere rammen for Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne. Ministeren kan dog ikke udstede konkrete tjenestebefalinger i en konkret tilsynssag.

Social- og Indenrigsministeriets departement skal følge og støtte udviklingen i kommunernes styre, struktur og økonomi for at sikre gode og afbalancerede vilkår for den bedst mulige opgavevaretagelse, jf. § 14 i finansloven for 2015. De kommunalretlige opgaver omfatter styrelseslovgivning og tilsyn, afgrænsninger i forhold til kommunalfuldmagten og kommunernes udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder.

#### Statsforvaltningens strategiske mål, resultatmål og nøgletal for tilsynet

16. Moderniseringsstyrelsens koncept for mål- og resultatplaner skal imødekomme styringsbehovet mellem departement og styrelser. Formålet er, at der via få udvalgte mål er fokus på kerneopgaverne og styrelsens strategiske sigte.

Moderniseringsstyrelsen angiver, at mål- og resultatplanen ud over de strategiske mål og så kan inddrage enkelte mål for styrelsens interne administration, da effektiv resurseanvendelse til hver en tid er vigtigt. Moderniseringsstyrelsen vægter, at mål- og resultatplanen indeholder få mål, og at øvrige styringsbehov vedrørende den interne administration, drift mv. skal håndteres med andre værktøjer som fx intern målstyring via nøgletal.

I mål- og resultatplanen for Statsforvaltningen er der opstillet strategiske mål og resultatmål. Derudover har Statsforvaltningen opstillet en række underliggende nøgletal.

#### Strategiske mål for Statsforvaltningen

17. Det strategiske fokus for Statsforvaltningen er bl.a. at sikre kvalitet og borgertilfredshed, hvilket skal ses i lyset af den centralisering, reorganisering og geografiske samling, der er sket for hele Statsforvaltningen i 2013.

Mål- og resultatplanen for 2015 har 2 strategiske mål for Statsforvaltningens tilsyn. Det ene mål omhandler en kvalitetsmåling af tilsynets sagsbehandling. Det andet mål handler om at udvikle idéer til opgaveløsningen. Vores undersøgelse viser, at de strategiske mål ikke relaterer sig konkret til tilrettelæggelsen af tilsynsopgaverne.

*En mål- og resultatplan er først og fremmest et strategisk dokument, der skal give retning til og styrke den samfundsmæssige effekt af styrelsens opgavevaretagelse, og som toplederniveauet meningsfuldt kan følge op på, jf. Moderniseringsstyrelsens publikation "Strategisk styring med resultater i fokus".*

*Ifølge publikationen vil den relevante type af mål for driftsopgaver typisk være kvantitative outputmål – og særligt effektmål vedrørende fx produktion, indtjening, sagsbehandlingstid og brugertilfredshed.*

### Resultatmål for det kommunale tilsyn

18. Resultatmålene for Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne for 2015 er gennemsnitlig alder for sagsforløb, gennemsnitlig sagsbehandlingstid og antal verserende sager. Målet for sagsforløbenes gennemsnitlige alder er et nyt mål, som første gang er anvendt i 2015. Social- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen har valgt at indføre det nye mål, fordi målet om gennemsnitlig sagsbehandlingstid ikke giver et retvisende billede af, hvor lang tid en part i en sag kan forvente, at det tager at få behandlet en sag, jf. boks 3.

#### BOKS 3. NYT RESULTATMÅL: GENNEMSNITLIG ALDER FOR SAGSFORLØB

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid måles ved for en given periode at tage det antal dage, der er anvendt på hver enkelt afgjort sag siden sagens modtagelse, og derefter dividere dette tidsforbrug med antal sager i den givne periode. Statsforvaltningen afviser en betydelig del af de henvendelser, som de modtager. Resten behandles over længere tid. Alle sager indgår i grundlaget for beregning af gennemsnitlig sagsbehandlingstid, som derfor er relativt lav.

Den gennemsnitlige alder for sagsforløb beregnes som det samlede antal dage, sagerne på et givent sagsområde har verseret, divideret med antal åbne sager på sagsområdet. Gennemsnitlig alder for sagsforløb udtrykker derved den gennemsnitlige alder af de åbne sager på et givent sagsområde og giver således mulighed for at reagere fremadrettet.

På baggrund af tal fra 2014 ville en gennemsnitlig alder for sagsforløb ligge på 29 uger i 2014, hvilket var betydeligt højere end den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, som var 15 uger.

Kilde: Statsforvaltningens mål- og resultatplan for 2015.

19. I 2016 vil resultatplanens mål for tilsynet være gennemsnitlig alder for sagsforløb og antal verserende sager. Målene er fastsat på tværs af opgaver og områder. Rigsrevisionen finder, at gennemsnitlig alder for sagsforløb og antal verserende sager er relevante mål for produktionen i det kommunale tilsyn, men finder at gennemsnitlig alder kan spænde over en stor variation, da sagerne er meget forskellige.

20. Statsforvaltningen foretager en intern opfølgning på målopfyldelsen af resultatmålene én gang om måneden. Derudover drøfter Social- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen status for målene i mål- og resultatplanen på møder én gang om måneden. Statsforvaltningens direktør har foruden at afrapportere på baggrund af de fastsatte resultatmål og nøgletal ansvar for at gøre opmærksom på eventuelle relevante udfordringer, som kræver opmærksomhed. Rigsrevisionen finder, at denne drøftelse og opfølgning er vigtig.

### Nøgletal for det kommunale tilsyn

21. Statsforvaltningen udarbejder som supplement til mål- og resultatplanen en række interne nøgletal for de enkelte sagsområder. Disse nøgletal fremgår af den månedlige afrapportering til ledelsen. Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne har bl.a. nøgletal for sagsbehandlingstiden på aktindsigtssager, liggetiden for alle sager og sygefravær. Statsforvaltningen har ikke nøgletal for den interne administration, fx nøgletal for anvendelse af resurser, herunder fordelingen af resurser på opgavetyper og udvalgte effektmål.

Vores undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen i sin interne vejledning om sagsstyring og sagstrin for tilsynsopgaverne desuden har internt besluttede mål bl.a. for sagsbehandlingstid for bestemte sagstyper i kommunerne:

- 1 måned for sager om kommuneaktindsigter. Reglerne følges i offentlighedslovens § 37, stk. 3, hvor fristen for en klageinstans er 20 arbejdsdage, medmindre dette ikke er muligt, fx på grund af sagens omfang eller kompleksitet.
- Som udgangspunkt 1 måned for sager om klager fra borgere over Statsforvaltningens afvisning/udtalelse, men det vurderes fra sag til sag.

*Liggetiden er den gennemsnitlige alder på de endnu ikke afsluttede sager (verserende sager).*

- 1 måned for anmodninger fra kommunerne om forhåndsudtalelser.
- 1 måned, hvis Økonomi- og Indenrigsministeriet eller Folketinget Ombudsmand anmoder om en udtalelse, medmindre der er pålagt en kortere frist.

Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen delvist har fulgt op på sagsbehandlingstiden på aktindsigtssager, men at de ikke opfylder det interne mål for aktindsigtsager.

Undersøgelsen viser endvidere, at Statsforvaltningen ikke kan udtrække statistik på de 3 øvrige sagstyper, som de har opstillet interne mål for, og i øvrigt ikke anvender målene i styringen af området. Statsforvaltningen kan derfor ikke følge op på, om de når de internt fastsatte mål.

22. Social- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen har oplyst, at et af de væsentlige omdrejningspunkter i den månedlige opfølgning på det kommunale tilsyn er udviklingen i nøgletallet for sagsbehandlingstiden for aktindsigtssager. Parterne har i forlængelse heraf besluttet, at nøgletallet om sagsbehandlingstiden for aktindsigtssager løftes op som et nyt resultatmål i mål- og resultatplanen for 2016.

Ministeriet har oplyst, at resultatplans- og nøgletalskonceptet – som bl.a. indeholder mål for hele Statsforvaltningen for liggetider, sagstilgang, antallet af verserende sager og produktivitet samt mål for rammebetingelser som husleje, sygefravær og lønratioer – understøtter Statsforvaltningens mulighed for at allokere resurser til de sagsområder, hvor det vurderes mest påkrævet.

Statsforvaltningen varetager den daglige drift og opgaveprioritering af de enkelte sagsområder og har de relevante forudsætninger for at tilrettelægge og prioritere det nødvendige resurseforbrug. Ministeriet har oplyst, at det er deres vurdering, at resultatplans- og nøgletalskonceptet kan understøtte denne prioritering.

Ifølge ministeriet og Statsforvaltningen er der ikke behov for at indarbejde yderligere differentierede resultatmål eller nøgletal ud over dem, som allerede indgår i den månedlige opfølgning.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at mål og nøgletal skal afspejle udfordringerne i styringen af området, og at både departementet og Statsforvaltningen løbende bør vurdere, om mål og nøgletal er relevante og fyldestgørende i forhold til de observerede udfordringer. Departementet skal understøtte den bedst mulige opgavevaretagelse i Statsforvaltningen og har et ansvar, hvis udfordringer i Statsforvaltningens opgaver ikke kan blive løst.

### **Social- og Indenrigsministeriets behandling af Statsforvaltningens tilsynssager**

23. Et afgørende element for, om Social- og Indenrigsministeriet tager sager op, er, at ministeren skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Ifølge lovens forarbejder er det grundlæggende kriterium for, om ministeriet rejser sagen, en vurdering af, om sagen forventes at få særlig betydning for tilsynspraksis, dvs. at ministeriets afgørelse eller udtalelse i væsentlig grad bidrager til styring og koordinering af tilsynspraksis. Boks 4 viser nogle af de forhold, ministeriet har oplyst er blandt de hensyn, som efter kommunestyrelsesloven indgår i deres skønsmæssige vurdering af, om de rejser en tilsynssag.

#### BOKS 4. HENSYN, DER VÆGTES I MINISTERIETS SKØN FOR AT REJSE EN TILSYNSSAG

Hvis der er tale om en sag, hvor:

- der er et stort antal lignende sager (i kombination med nedenstående kriterier)
- det er et væsentligt retsspørgsmål, hvor der ikke tidligere er taget stilling
- det er af stor samfundsmæssig betydning
- praksis giver anledning til tvivl
- en mulig retlig mangel er af en sådan grov eller alvorlig karakter, at det kan virke stødende, hvis Statsforvaltningens afgørelse står ved magt.

Når en sag rejses, fordi der er et behov for styring eller koordinering af tilsynspraksis, vil en behandling af sagen fremadrettet bidrage til afklaring og sætte retning for, hvad andre kommuner har af muligheder for at handle.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

#### Sagsbehandlingstid for Social- og Indenrigsministeriets sager

24. Vi har undersøgt omfanget af sager i kommunerne, som Social- og Indenrigsministeriet har behandlet og afsluttet i perioden 2012-2015. Tabel 1 viser antallet af sager og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid.

**Tabel 1. Sagsbehandlingstid for Social- og Indenrigsministeriets tilsynssager i kommunerne i perioden 2012-2015**

	2012	2013	2014	2015
Antal tilsynssager	1	4	6	5
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid	2 år og 11 måneder	2 år og 7 måneder	2 år og 11 måneder	3 år og 3 måneder

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at Social- og Indenrigsministeriet afsluttede mellem 1 og 6 tilsynssager i kommunerne i perioden 2012-2015. Ministeriets gennemsnitlige sagsbehandlingstid i perioden var mellem 2 år og 7 måneder og 3 år og 3 måneder. Der er stor variation i de enkelte sagers sagsbehandlingstid, som spænder fra 8 måneder til 5 år og 5 måneder, jf. bilag 2. Sagsbehandlingstiden er den tid, det har taget, fra sagen starter, til ministeriet har afgivet sin udtalelse, og indeholder eventuelle høringsperioder og perioder, hvor ministeriet afventer svar fra berørte parter. Forud for ministeriets behandling af kommunernes sager har sagerne også gennemgået et sagsbehandlingsforløb i Statsforvaltningen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der potentielt kan være sager, hvor Statsforvaltningen i sin sagsbehandling ikke kan tage højde for den retning, som ministeriet ender med at sætte, når ministeriet er flere år om at behandle en sag.

Den lange sagsbehandlingstid er også uhensigtsmæssig for kommuner og borgere, der venter på en afgørelse om, hvorvidt en given disposition er lovlig eller ulovlig. Det er fx i spørgsmålet om personsager, hvor Statsforvaltningen har afgivet udtalelse om, at en borger uretmæssigt er blevet opkrævet en ydelse, som kommunen skulle have afholdt. Hvis ministeriet kommer frem til en anden afgørelse, kan det have stor betydning for borgeren. Det kan fx også være svar på en anmodning om en forhåndsudtalelse fra en kommune, jf. eksemplerne i boks 5.

Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at behandlingen af tilsynssager i ministeriet har været udfordret af øvrige og mere presserende opgaver i relation til ministerbetjeningen. Rigsrevisionen finder, at ministeriets sagsbehandlingstid skaber unødige udfordringer for Statsforvaltningens tilsynsopgave og for de kommuner, som har en tilsynssag til behandling i ministeriet.

#### BOKS 5. EKSEMPLER PÅ SAGER BEHANDLET AF SOCIAL- OG INDENRIGSMINISTERIET

##### Brugerbetaling

Statsforvaltningen har behandlet en sag vedrørende brugerbetalingen til socialpædagogisk støtte og ledsagelse, fx i forbindelse med ferier o.l.

I en udtalelse vedrørende Favrskov Kommune, som er offentliggjort på Statsforvaltningens hjemmeside, skriver Statsforvaltningen bl.a.: *"Det er Statsforvaltningens opfattelse, at Favrskov Kommune ikke lovligt har kunnet opkræve borgere i botilbud betaling for den socialpædagogiske ledsagelse på ferieture og lignende, herunder i form af lønudgifter samt opholds- og rejseudgifter for ledsageren."*

Statsforvaltningen pålagde den 2. oktober 2014 kommunen at tilbagebetale de opkrævede beløb. Kommunaltilsynets udtalelse har virkning for alle landets kommuner.

KL anmodede den 30. oktober 2014 Social- og Indenrigsministeriet om at tage sagen op. Ministeriet tog – bl.a. efter at have indhentet supplerende udtalelse fra Statsforvaltningen – sagen op den 3. september 2015 og har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

##### Udlejning af lokaler

I 2013 påbegyndte Aarhus Kommune opførelsen af Dokk1, som er et nyt byggeri på Aarhus havnefront til bl.a. Borgerservice og hovedbibliotek. I sammenhæng med planerne om byggeriet traf kommunalbestyrelsen en beslutning om at opføre ca. 10.000 m<sup>2</sup>, der skulle udlejes, indtil kommunen selv skulle bruge arealet. I april 2013 godkendte Statsforvaltningen denne beslutning, hvorefter byggeriet blev fuldført. Primo 2015 blev bygningen taget i brug.

Social- og Indenrigsministeriet blev i april 2013 via oplysninger i pressen opmærksom på sagen. Ministeriet anmodede i brev af 17. april 2013 Aarhus Kommune om en udtalelse, herunder om at besvare en række spørgsmål om baggrunden for den bygningsmæssige overkapacitet. Aarhus Kommune fremsendte i den anledning en udtalelse af 7. maj 2013 til ministeriet. Den 28. september 2015 – efter 2½ års sagsbehandling – traf ministeriet en afgørelse om, at kommunens udlejning af lokaler i Dokk1 var ulovlig, og at kommunen skulle sælge overkapaciteten fra.

Ministeriet og Aarhus Kommune har efterfølgende haft en dialog om den konkrete betydning af ministeriets udtalelse. Dialogen har mundet ud i, at kommunen – som anført i ministeriets udtalelse om sagen – kan udleje arealet til markedsprisen, indtil det må antages at være muligt at sælge de 10.000 m<sup>2</sup> til markedsprisen. Baggrunden herfor er hensynet om økonomisk forsvarlighed, da det i lyset af udtalelsen må antages at ville være vanskeligt at sælge overkapaciteten til markedsprisen. Hvis kommunen ikke agter at anvende byggeriet til varetagelse af kommunale opgaver, skal kommunen med jævne mellemrum undersøge, om det er muligt at opnå markedsprisen ved salg, og i givet fald foretage et offentligt udbud med henblik på salg af arealet. Social- og Indenrigsministeriet anser dialogen for at være afsluttet.

Kilde: Aarhus Kommune, Statsforvaltningen og Social- og Indenrigsministeriet.

#### *Dialogen om Social- og Indenrigsministeriets tilsynssager*

25. Undersøgelsen viser, at Social- og Indenrigsministeriet i løbet af sagsbehandlingsperioden for de enkelte sager havde en uensartet praksis for at orientere om status for sagsbehandlingen eller forventet sagsbehandlingstid til fx kommunerne.



Når ministeriet har afsluttet behandlingen af en sag, sender de udtalelsen til parterne i sagen, herunder Statsforvaltningen. Undersøgelsen viser, at der ikke er nogen fast procedure for dialog med Statsforvaltningen eller de berørte parter om konkrete afgjorte sager. Der kan være behov for at drøfte både spørgsmål i relation til den konkrete sag og dens mulige generelle perspektiver samt at drøfte mere generelle og faglige spørgsmål i relation til tilsynsopgaven. Ministeriet har oplyst, at de har en løbende faglig dialog med Statsforvaltningen om tilsynsområdet. Ministeriet har også oplyst, at der i 2015 blev holdt et møde mellem departementet og Statsforvaltningen om aktindsigtsområdet, og i 2014 blev der afholdt 2 dialogmøder, hvor generelle faglige spørgsmål i relation til tilsynsopgaven blev drøftet. Ministeriet har endelig oplyst, at de i 2013 har afholdt et kursus om kommunalretlige emner, hvor også Statsforvaltningens medarbejdere var inviteret til at deltage. Rigsrevisionen finder, at en tættere dialog mellem ministeriet og Statsforvaltningen kan bidrage til faglig udvikling og en fælles forståelse af fx kommunalfuldmagten og mulige generelle perspektiver til styring og koordinering som følge af ministeriets udtalelser.

### Resultater

26. Undersøgelsen viser, at Social- og Indenrigsministeriet ikke fuldt ud har sat en samlet ramme, som er relevant og retningsgivende for Statsforvaltningens tilsynsopgave. Rammen bliver dels sat gennem et samarbejde med Statsforvaltningen om en mål- og resultatplan, som indeholder strategiske mål og resultatmål, dels gennem de sager, som ministeriet tager op i kraft af sine tilsynsbeføjelser.

Social- og Indenrigsministeriet skal sikre, at styringsrammen har et relevant fokus på bl.a. produktion og effektiv opgavevaretagelse, og at ministeriets tilsynssager er retningsgivende og i væsentlig grad bidrager til styring og koordinering af tilsynspraksis. Departementet skal i kraft af sit koncernansvar understøtte Statsforvaltningen, hvis Statsforvaltningen har udfordringer med at varetage tilsynsopgaverne, fx i form af dokumenterede stigende sagsmængder og lange sagsbehandlingstider. Rigsrevisionen finder, at målene i mål- og resultatplanen er relevante for den overordnede styring. Samtidig finder Rigsrevisionen, at departementet i samarbejde med Statsforvaltningen bør vurdere, om de nøgletal, som Statsforvaltningen anvender, er relevante og fyldestgørende for Statsforvaltningens interne styring af tilsynsopgaverne, og om andre eller flere nøgletal i højere grad vil kunne understøtte en effektiv resurseanvendelse. Rigsrevisionen kan konstatere, at Statsforvaltningen har fastsat interne mål for sin sagsbehandlingstid på udvalgte typer af sager, men at det ikke er muligt for Statsforvaltningen at opføre, om de interne mål indfries. Rigsrevisionen finder, at dette er uhensigtsmæssigt, da de interne mål mister betydning, hvis det ikke er muligt at følge op på dem.

Undersøgelsen viser også, at Social- og Indenrigsministeriets sagsbehandling af tilsynssager som hovedregel strækker sig over flere år. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager afsluttet i 2014 og 2015 var henholdsvis 2 år og 11 måneder og 3 år og 3 måneder. Rigsrevisionen finder, at ministeriets lange sagsbehandlingstid er utilfredsstillende. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ministeriets lange sagsbehandlingstid kan udfordre Statsforvaltningens udførelse af tilsynsopgaven, da ministeriets udtalelse kan være retningsgivende for Statsforvaltningens egen udtalelse i tilsvarende tilsynssager. Derudover er den lange sagsbehandlingstid en udfordring for de kommuner, sagerne vedrører.

Undersøgelsen viser videre, at Social- og Indenrigsministeriet ikke har en fast procedure eller praksis for drøftelser med Statsforvaltningen om spørgsmål af særlig principiel karakter, som kan have betydning for Statsforvaltningens tilsynspraksis, og som omhandler den skrevne og uskrevne lovgivning for kommunerne, herunder kommunalfuldmagten. Da formålet med at tage sager op bl.a. er at bidrage til styring og koordinering af tilsynspraksis, finder Rigsrevisionen, at den manglende praksis for drøftelser er uhensigtsmæssig, og at dialogen bør styrkes.

## 2.2. Statsforvaltningens tilsynssager og planlægning af tilsynsopgaverne

27. Vi har undersøgt, om Statsforvaltningen har en systematisk tilgang til at planlægge tilsynsopgaverne. En forudsætning for dette er bl.a. viden om, hvor mange opgaver Statsforvaltningen skal behandle, og hvordan ressourcerne er anvendt på de forskellige opgaver. En systematisk tilgang skal sikre, at brugen af ressourcer og prioriteringen af opgaverne er tilrettelagt, så det understøtter, at lovbrud bliver identificeret, og at de væsentligste og mest risikofyldte tilsynssager prioriteres højest. En systematisk planlægning af tilsynet kan også sikre, at udviklingen i sagsbehandlingstiden er under kontrol, og at opgaverne løbende tilpasses udviklingen i antallet af henvendelser, fx på grund af ny lovgivning.

Kommunestyrelsesloven sætter den formelle ramme for, om Statsforvaltningen tager en tilsynssag op. Prioriteringen inden for tilsynssagerne er Statsforvaltningens ledelsesansvar. Statsforvaltningen skal tage en sag op, hvis der foreligger oplysninger, som 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.

### Stigende antal opgaver og tilsynssager

28. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen i 2014 registrerede 30 % flere styringsakter i forhold til 2012, og at der de seneste år har været en støt stigning i antallet. Styringsakter er akter i en sag, som skal føre til særskilt sagsbehandling.

Tabel 2 viser antallet af registrerede styringsakter og antallet af udtalelser og afgørelser, som Statsforvaltningen har givet i 2013 og 2014. Statsforvaltningen opgør antallet af styringsakter og antallet af udtalelser og afgørelser uafhængigt af hinanden, da én styringsakt kan indeholde flere forskellige spørgsmål, som resulterer i flere udtalelser eller afgørelser. Flere henvendelser om samme sag kan også føre til, at flere styringsakter resulterer i den samme udtalelse eller afgørelse. Antallet omhandler både kommunerne, regionerne og de kommunale fællesskaber, da Statsforvaltningen ikke opgør antallet særskilt.

**Udtalelser og afgørelser** registreres i Statsforvaltningen efter følgende kategorier:

- godkendelse, revision
- godkendelse, regnskab
- afvisning efter § 48 og § 48a i kommunestyrelsesloven
- vejledende udtalelse
- sanktioner
- styrelsesvedtægt
- samtykke, solidarisk hæftelse
- kommunale fællesskaber
- udbudsbekendtgørelsen
- sagen trukket tilbage/oversendt/henlagt
- kommuneaktindsigt
- tilbudsloven.

**Tabel 2. Styringsakter samt udtalelser og afgørelser i Statsforvaltningen i 2013 og 2014 (Antal)**

	2013	2014
Styringsakter	1.842	2.219
Udtalelser og afgørelser <sup>1)</sup>	1.475	1.518

<sup>1)</sup> Antallet af udtalelser og afgørelser dækker over styringsakter, som er indkommet både i det pågældende år og årene før.

Kilde: Statsforvaltningen.

Det fremgår af tabel 2, at antallet af styringsakter i 2013 var 1.842, og at antallet steg til 2.219 i 2014. Det fremgår også, at antallet af udtalelser og afgørelser er steget fra 1.475 i 2013 til 1.518 i 2014. I 2014 var der således oprettet 20 % flere styringsakter og givet 3 % flere udtalelser og afgørelser end året før. Antallet af udtalelser og afgørelser har dermed haft en mindre stigning end antallet af styringsakter.

29. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen i 2014 afviste 8 % flere henvendelser om lovbrud end i 2013, fordi der efter Statsforvaltningens vurdering ikke var tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag (afvisning efter § 48a). Derudover afgav Statsforvaltningen 10 % færre udtalelser i 2014 i forhold til 2013 (vejledende udtalelser inkl. udtalelser om aktindsigt).

---

**Den nye offentlighedslov** trådte i kraft pr. 1. januar 2014 og giver øget adgang til aktindsigt i offentligt ejede selskaber, kommuner og regioner.

Statsforvaltningen vurderer, at der, efter at den nye offentlighedslov er trådt i kraft, er sket en markant stigning i antallet af opgaver, idet der er sket en stigning i henvendelser om kommunernes afslag på aktindsigtssager. Ud over stigningen i henvendelser om aktindsigtssager kan Statsforvaltningen ikke identificere specifikke årsager til stigningen i antallet af henvendelser – hverken generelt eller på aktindsigtssager.

30. Statsforvaltningen har oplyst, at sammenlægningen pr. 1. juli 2013 til én landsdækkende enhed har medført et kompetencetab, som har påvirket Statsforvaltningen, da erfarne tilsynsmedarbejdere enten skiftede arbejdsområde eller forlod Statsforvaltningen. Det betyder ifølge Statsforvaltningen, at de ud over at være presset grundet mange henvendelser også er udfordret af sagsbunker, der er opstået efter omlægningen til én landsdækkende enhed.

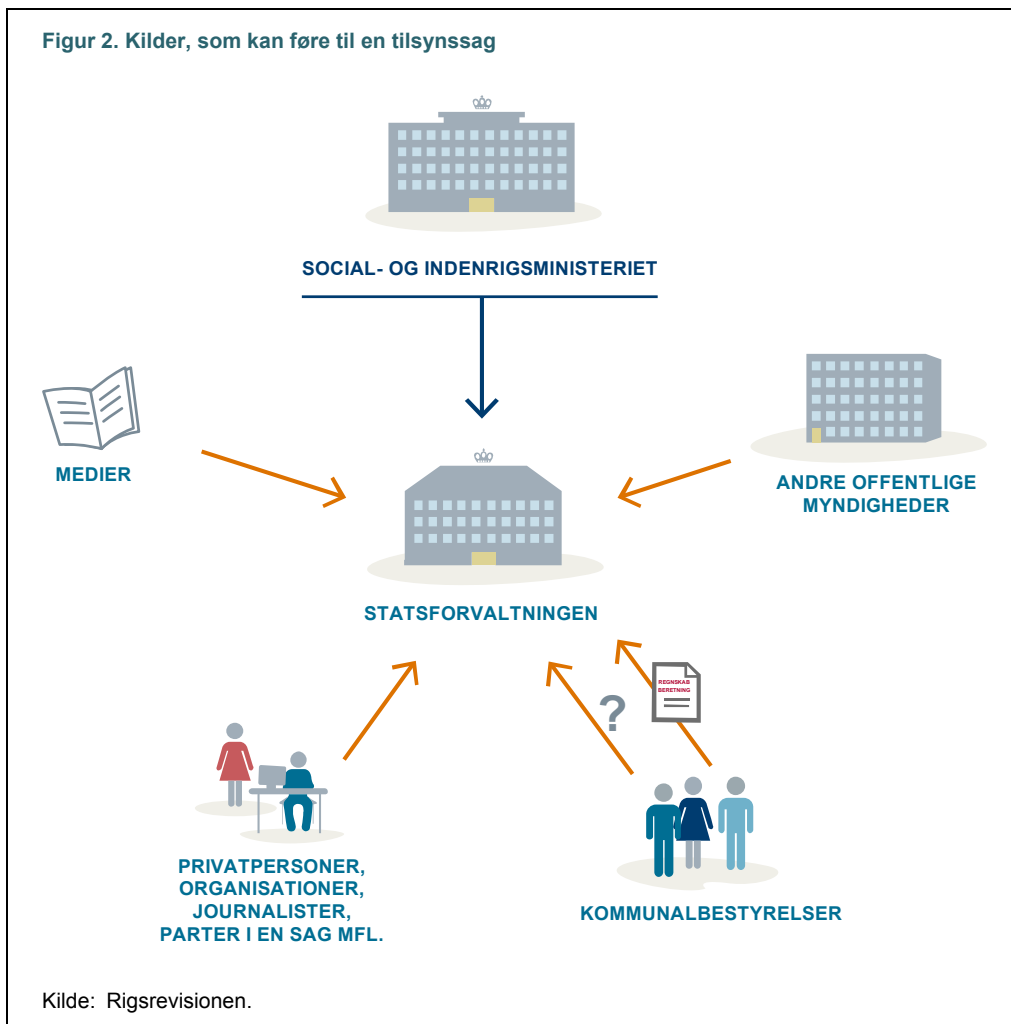
---

**Verserende sager** omfatter ikke regnskabssager.

31. I Statsforvaltningens årsrapport for 2014 fremgår det, at målet for antallet af verserende tilsynssager i 2014 ikke blev opfyldt. Ved udgangen af 4. kvartal 2014 var der i alt 669 verserende sager mod et mål om 450 sager. Social- og Integrationsministeriet og Statsforvaltningen har oplyst, at det har været urealistisk at opfylde målet om 450 verserende sager i 2014 på grund af det stigende antal sager om aktindsigt. I resultatplanen for 2015 er målet for det maksimale antal verserende sager derfor hævet til 600. Opjusteringen betyder, at ministeriet og Statsforvaltningen accepterer en større mængde sager, som venter på behandling. En konsekvens af dette er en øget risiko for længere sagsbehandlingstider.

#### **Statsforvaltningens kilder til tilsynssager i kommunerne**

32. En del af Statsforvaltningens opgave er at modtage og behandle henvendelser fra forskellige kilder om eventuelle lovbrud – de egentlige tilsynssager. Statsforvaltningen har pligt til at handle, hvis de modtager oplysninger, som – med en vis sandsynlighed – giver grundlag for at antage eksistensen af ulovligheder, der ikke er under en vis bagatelgrænse, og som har betydning for retstilstanden i dag. Statsforvaltningen kan afvise sagen, afgive en udtalelse eller beslutte en sanktion. Figur 2 viser forskellige kilder, som kan give Statsforvaltningen viden om et lovbrud, der kan føre til en tilsynssag.



Det fremgår af figur 2, at Statsforvaltningen har en række forskellige kilder, som kan føre til en tilsynssag. Social- og Indenrigsministeriet kan som øverste tilsynsmyndighed bede Statsforvaltningen om at tage en sag op. Statsforvaltningen har oplyst, at oversendelse af klager eller henvendelser fra en anden myndighed, fx Folketingets Ombudsmand eller Ankestyrelsen, er yderligere en kilde til eventuelt at rejse en tilsynssag. Et ressortministerium kan også rette henvendelse til Statsforvaltningen for at få bistand til at sanktionere en kommune, da et ressortministerium ikke selv har den bemyndigelse.

Kommunalbestyrelserne kan anmode Statsforvaltningen om forhåndsudtalelser om en forventet disposition. Kommunalbestyrelserne sender også revisionsberetningerne til Statsforvaltningen, og oplysninger heri kan give Statsforvaltningen anledning til at undersøge forhold nærmere.

Statsforvaltningen har også oplyst, at de får mange henvendelser fra borgere, journalister, kommunalbestyrelsesmedlemmer mfl. om forhold, hvor der kan være ulovligheder. Endelig kan Statsforvaltningen på eget initiativ tage en sag op, hvis de bliver opmærksomme på et forhold, fx gennem medieomtale.

Statsforvaltningen er forpligtet til at behandle alle henvendelser som om, de potentielt kan indeholde oplysninger om en ulovlighed. Statsforvaltningen har oplyst, at kilden til en tilsynssag ikke kan tillægges en særlig betydning. Statsforvaltningen har også oplyst, at de har erfaret, at nogle borgere retter henvendelse gentagne gange med en række oplysninger inden for samme sag, og hvor behandlingen af sagen viser, at henvendelserne ikke giver anledning til at rejse en tilsynssag. Statsforvaltningen vil i sådanne tilfælde altid overveje muligheden for at orientere borgerne om, at fremtidige henvendelser vil blive gennemlæst, men ikke besvaret, hvis der ikke fremkommer nye oplysninger.

33. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen ikke foretager en registrering af, hvordan de enkelte tilsynssager opstår, eller hvilke kilder der har givet viden om og anledning til at starte en tilsynssag. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at viden om, hvordan og i hvilket omfang kilderne bidrager til tilsynssager, og om tilsynssagerne er væsentlige, kan understøtte Statsforvaltningen, når informationerne skal sorteres og prioriteres med det formål at planlægge tilsynssagerne bedst muligt. En sag kan være mindre væsentlig, hvis kilden er en borger, som henvender sig om en sag, hvor Statsforvaltningens stillingtagen ikke vil have særlig betydning for den kommunale opgavevaretagelse i øvrigt.

Rigsrevisionen anerkender, at viden om kilderne og deres bidrag til at informere Statsforvaltningen om eventuelle lovbrud ikke alene kan ligge til grund for en tilsynssag, og at Statsforvaltningen har en undersøgelsespligt, medmindre tilsynet vurderer, at en eventuel ulovlighed er bagatelagtig eller ikke har betydning for retstilstanden i dag.

34. Statsforvaltningen har oplyst, at de løbende følger med i landsdækkende og lokale medier, og at pressen, herunder også henvendelser fra journalister, er en vigtig kilde til at rejse en sag. Statsforvaltningen har derudover oplyst, at de ofte oplever et stort sammenfald mellem deres egne fund via pressen og de henvendelser, de modtager om mulige lovbrud.

35. Statsforvaltningens forudsætning for at tage sager op på eget initiativ, dvs. ikke på baggrund af en henvendelse om muligt lovbrud, er bl.a., at de løbende holder sig orienteret om udviklingen i kommunerne og følger med i, hvilke udfordringer kommunerne har med at tolke lovgivningen, herunder kommunalfuldmagten.

Statsforvaltningen foretog i 2014 en undersøgelse, der viste, at 10 ud af 137 tilsynssager fra 2010, som Statsforvaltningen behandlede og udarbejdede en afgørelse på, var rejst af egen drift. Statsforvaltningen har desuden oplyst, at de i 2014 har taget en stikprøve på 49 sager, der er afsluttet i perioden 2007-2014, og som viste, at 2 ud af de 49 sager var rejst på eget initiativ. Statsforvaltningen vurderer, at tallene er retvisende for omfanget af sager, som de rejser på eget initiativ, på trods af at ingen af stikprøverne var repræsentative. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen ikke præcist kan opgøre, hvor mange sager de tager op på eget initiativ, men at det er en mindre del af sagerne.

36. Kommunernes revisionsberetninger er en årlig kilde til information om eventuelle ulovligheder. Kommunens revisor har pligt til at påpege, hvis kommunen begår lovbrud. Statsforvaltningen har oplyst, at de primært forholder sig til revisors bemærkninger til den finansielle revision. Statsforvaltningen skal også reagere på eventuelle bemærkninger til forvaltningsrevisionen, der indikerer et lovbrud i kommunen.

Vigtigheden af, at Statsforvaltningen forholder sig til forvaltningsrevision, er beskrevet i Rigsrevisionens beretning til Statsrevisorerne om forskningsmidler på hospitalerne. Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium var enig med Rigsrevisionen i, at Statsforvaltningen også bør vurdere de bemærkninger, som knytter sig til forvaltningsrevisionen, da der i bemærkningerne kan være forhold, hvor Statsforvaltningen har pligt til at reagere som led i legalitetstilsynet.

Statsforvaltningen har oplyst, at de finder, at kommunernes revisionsberetninger er en vigtig kilde til tilsynssager, fordi kommunernes revisorer er forpligtet til at rapportere, hvis de opdager, at kommunen bryder loven i sin forvaltning. Statsforvaltningen oplyser dog også, at oplysninger om ulovligheder i revisionsberetningerne ofte allerede er opdaget forud for revisionsberetningernes udfærdigelse, og at mere alvorlige forhold allerede har været omtalt i medierne. Statsforvaltningen har oplyst, at de på baggrund af oplysninger i revisionsberetninger har anmodet om flere oplysninger for at vurdere, om der var grundlag for at rejse en tilsynssag, men Statsforvaltningen erindrer ikke at have afgivet en udtalelse på baggrund af bemærkninger i revisionsberetningerne. Det er Rigsrevisionen opfattelse, at revisionsberetningernes betydning som kilde til at finde ulovligheder er mindre væsentlig.

### **Statsforvaltningens prioritering af tilsynsopgaverne og brug af resurser**

37. Statsforvaltningen har oplyst, at de som udgangspunkt prioriterer og behandler opgaverne i den rækkefølge, de modtages. Statsforvaltningen foretager en prioritering af opgaverne, hvis de vurderer, der er behov for, at en sag hastebehandles. Statsforvaltningen har oplyst, at de prioriterer følgende opgaver:

- aktindsigtssager
- sager, hvor kommunen anmoder om en vejledende udtalelse inden iværksættelse af et større projekt, hvor en lang sagsbehandlingstid kan medføre tab af værdi
- godkendelsessager
- andre sager med internt besluttede mål med frister for sagsbehandlingstider
- sager af stor offentlig interesse, fx med stor mediebevågenhed.

Vores undersøgelse viser, at Statsforvaltningen ikke opgør antallet af eller sagsbehandlingstiden for opgaver, som de prioriterer og derved hastebehandler. Det betyder, at det ikke er gennemsigtigt, hvilken betydning Statsforvaltningens prioritering har, for at en opgave hastebehandles, herunder hvilken betydning det har for sagsbehandlingstiden. Undersøgelsen viser også, at blandt tilsynssager (undtagen aktindsigtssager), som Statsforvaltningen rejser på baggrund af en vis sandsynlighed for eksistensen af en ulovlighed, prioriterer Statsforvaltningen udelukkende sager, hvis de har stor offentlig interesse. Rigsrevisionen konstaterer, at tilsynssagerne ikke prioriteres ud fra væsentlighed og risiko, men ud fra offentlig interesse og derfor primært i den rækkefølge, de modtages.

38. Rigsrevisionen har anmodet Statsforvaltningen om oplysninger om deres resurseforbrug på tilsynsopgaver i henholdsvis kommunerne, regionerne og de kommunale fællesskaber. Statsforvaltningen har oplyst, at de ikke registrerer forbruget af resurser på disse 3 aktører, eftersom de retlige spørgsmål i opgaverne behandles ens uanset aktørerne. Statsforvaltningen har også oplyst, at de ikke har konstateret et behov for en sådan opdeling til brug for planlægningen eller en bredere vurdering af, om tilsynet er tilstrækkeligt i kommunerne. Statsforvaltningen har endelig oplyst, at de ikke registrerer resurseforbrug efter anden emneinddeling, fx typer af opgaver, som figur 1 viser, eller udtalelser og afgørelser. Registrering af resurser er alene fordelt på aktindsigtssager, øvrige opgaver og byfornyelsesnævnsager.

Rigsrevisionen har derfor bedt Statsforvaltningen om et skøn over fordelingen af resurser på opgavetyper. Statsforvaltningen har skønnet, at ca. halvdelen af medarbejderne behandler aktindsigtssager. Medarbejderne kan også anvendes til andre opgaver. Derudover har Statsforvaltningen skønnet, at de bruger i alt ca. 1 uge om året på at gennemgå alle kommunernes årsregnskaber og revisionsberetninger, når de har modtaget dem. Det har ikke været muligt at få yderligere oplysninger om Statsforvaltningens resurseforbrug.

Statsforvaltningen vurderer, at de modtager mange henvendelser fra borgere om fx deres egen personlige sag i kommunen. Statsforvaltningen har samtidig oplyst, at udarbejdelsen af forhåndsudtalelser til kommunerne fylder en stor del af tilsynets opgavevaretagelse. Det har ikke været muligt for Statsforvaltningen at oplyse, hvor stor en andel disse typer sager udgør af den samlede opgaveportefølje.

39. Rigsrevisionen konstaterer, at når resurseforbruget ikke er opgjort på typer af opgaver, udtalelser og afgørelser e.l., har Statsforvaltningen ikke viden til at kunne forudse, hvilke ressourcer og kompetencer de skal anvende for at løfte deres opgaver fremadrettet. Det kan fx være at planlægge resurseforbruget til behandling af klagesager, godkende regnskaber, svare på henvendelser om status på sager eller behov for ressourcer til at sagsbehandle enkelt-sager, som borgere henvender sig om, eller bestemte typer af sager, som vil kræve ekstra ressourcer, hvis der sker en stigning i antallet af sager. Et manglende overblik over resurseforbruget gør det også mere vanskeligt at planlægge opgaver, som tilsynet vil tage op på eget initiativ.

#### **Sagsbehandlingstider for afvisninger og udtalelser**

40. Ifølge Statsforvaltningens årsrapport for 2014 blev resultatmålet på 20 ugers gennemsnitlig sagsbehandlingstid opfyldt. Udregningen dækker over forskellige typer opgaver, herunder afvisningssager og sager, som er blevet behandlet, og hvor der er givet en udtalelse. Sagerne dækker også over tilsynsopgaver i kommunerne, regionerne og i de kommunale fællesskaber.

Vi har på baggrund af udtræk af data fra Statsforvaltningens sagsbehandlingssystem opgjort sagsbehandlingstiden for henvendelser, der er registreret som styringsakter i 2014, og som Statsforvaltningen har afvist på baggrund af en beslutning om, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag. Der var i alt 514 afvisninger af denne type. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 13 uger, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 25 % ældste sager var 38 uger.

Vi har også opgjort den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for udtalelser i 2014. Der var i alt 176 udtalelser, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 46 uger. Udtalelserne tæller bl.a. anmodning om forhåndsudtalelser fra kommunerne. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 25 % ældste sager var 115 uger. Undersøgelsen viser hermed, at opfyldelse af målet om 20 ugers gennemsnitlig sagsbehandlingstid dækker over en stor variation.

41. Statsforvaltningens sagsbehandlingstid har bl.a. betydning for kommunernes anmodninger om forhåndsudtalelser. Spørgsmålene er opstået på baggrund af konkrete sager i kommunerne, og inden politikerne kan tage stilling til en given sag, er det afgørende for embedsmændene i kommunerne at kunne vejlede politikerne efter lovgivningen. De 2 kommuner, vi har besøgt, har oplyst, at det som oftest er forståelsen af kommunalfuldmagten, som er årsag til deres anmodning om en forhåndsudtalelse. Statsforvaltningen har oplyst, at de ultimo december 2015 havde 50 verserende sager om kommunalfuldmagten, hvor der endnu ikke var en afgørelse, hvilket er en mindre del af tilsynets samlede styringsakter.

Kommunerne er ofte afhængige af, at Statsforvaltningen har mulighed for give en udtalelse inden for en kortere periode, så kommunens embedsmænd kan vejlede politikerne forud for en beslutning. Statsforvaltningens sagsbehandlingstid er dog også afhængig af, at kommunerne reagerer hurtigst muligt på Statsforvaltningens anmodninger om yderligere dokumentation eller oplysninger. Boks 6 viser et eksempel på en tilsynssag, hvor den lange sagsbehandlingstid har haft konsekvenser.

**BOKS 6. ANMODNING OM EN FORHÅNDSUDTALELSE OM STØTTE TIL MUSIKFESTIVAL**

Odense Kommune orienterede i efteråret 2014 Statsforvaltningen om, at de omkring årsskiftet ville modtage en anmodning om en udtalelse om støtte til Tinderbox-festivalen. Spørgsmålet ville omhandle lovligheden af Odense Kommunes aftale om at yde tilskud til Tinderbox Entertainment ApS.

Den 25. januar 2015 anmodede kommunen officielt Statsforvaltningen om en udtalelse. Derefter orienterede Statsforvaltningen den 24. marts 2015 telefonisk kommunen om, at Statsforvaltningen ikke ville kunne nå at afgive en udtalelse inden kommunens næste udbetaling af tilskud til Tinderbox Entertainment den 1. april 2015. Den 1. april 2015 oplyste Statsforvaltningen, at de ville sende en udtalelse inden den 1. maj 2015. Derefter oplyste Statsforvaltningen den 29. april 2015, at de alligevel ikke kunne afgive en udtalelse inden den 1. maj 2015, fordi sagen var flyttet til en anden medarbejder.

Den 4. juni 2015 anmodede Statsforvaltningen kommunen om supplerende oplysninger. Kommunen sendte de supplerende oplysninger den 24. august 2015 og eftersendte supplerende oplysninger den 2. september 2015. Tinderbox 2015 blev afviklet den 26.-28. juni 2015.

Den 30. november 2015 havde kommunen fortsat ikke modtaget en udtalelse. Hovedparten af kommunens tilskud til Tinderbox 2015 er udbetalt, og billetsalget til Tinderbox 2016 er netop startet. Festivalen forventes fortsat at blive gennemført med tilskud fra Odense Kommune. Konsekvensen ved den manglende udtalelse fra Statsforvaltningen er, at festivalen risikerer at blive gennemført uden hjemmel til tilskuddet, eller at kommunen må trække sit tilskud tilbage med konsekvenser for festivalens økonomi og andre parter, som finansierer festivalen.

Kilde: Odense Kommune og Statsforvaltningen.

42. Statsforvaltningen har oplyst, at de har særligt fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiden på sager om aktindsigt. De mener, at en kortere sagsbehandlingstid og en mindre sagsportefølje generelt vil medføre, at sagsbehandlingstiden i Statsforvaltningen bliver nedbragt, fordi der ikke skal bruges samme mængde tid på at besvare rykkere. Statsforvaltningen har også oplyst, at andelen af aktindsigtssager på nuværende tidspunkt udgør en stor andel af tilsynets sager.

Statsforvaltningen har videre oplyst, at Folketingets Ombudsmand har haft fokus på sagsbehandlingstiden i aktindsigtssager, da Ombudsmanden har modtaget en klage over, at sagsbehandlingstiden var lang over, hvad der kunne forventes for denne type af sager, jf. boks 7.

**BOKS 7. FOLKETINGETS OMBUDSMANDS HENVENDELSE TIL STATSFORVALTNINGEN OM SAGSBEHANDLINGSTIDER I AKTINDSIGTSSAGER**

Folketingets Ombudsmand modtog en klage over sagsbehandlingstiden i Statsforvaltningen i en sag om en kommunes afslag på aktindsigt. Ombudsmanden bad Statsforvaltningen om mere generelt at redegøre for, hvordan Statsforvaltningen – i lyset af bestemmelserne i offentlighedsloven – havde tilrettelagt sagsgangen i tilsynssager om aktindsigt, herunder om Statsforvaltningen prioriterede sådanne sager.

I Ombudsmandens afsluttende udtalelse af 21. april 2015 var der kritik af, at Statsforvaltningen havde været ca. 7 måneder om at behandle sagen. Ombudsmanden underrettede tillige Økonomi- og Indenrigsministeriet (nu Social- og Indenrigsministeriet) som overordnet ansvarlig for Statsforvaltningen om sagen.

Statsforvaltningen vil senest i sommeren 2016 leve op til den fastsatte målsætning om at behandle aktindsigtssager inden for de samme tidsmæssige rammer som Folketingets Ombudsmand. Målsætningen er at afslutte behandlingen af aktindsigtssager, der ikke er komplicerede, inden for 20 arbejdsdage, og sager, der er komplicerede, inden for 40 arbejdsdage, regnet fra det tidspunkt, hvor sagen er oplyst.



*Statsforvaltningens initiativer til at nedbringe sagsbehandlingstiderne*

43. Statsforvaltningen har på baggrund af stigningen i antallet af henvendelser på tilsynsområdet og lange sagsbehandlingstider søgt at forbedre mulighederne for at tilrettelægge opgaverne bedre. De har iværksat forskellige tiltag og opnormeret medarbejderantallet i tilsynet til 18,62 årsværk pr. 1. marts 2016.

Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen bl.a. har iværksat merarbejde, både i 2014 og 2015, hvor en række medarbejdere uden for almindelig arbejdstid har løst og løser tilsynssager. Medarbejderne har fået/får udbetalt resultatløn, ligesom rådighedsforpligtelsen efter overenskomst har været aktiveret i 2014 og 2015. Statsforvaltningen har også oplyst, at der er indgået en aftale med Kammeradvokaten med henblik på at modtage bistand til forberedelse af et vist antal aktindsigtssager.

44. Det er Statsforvaltningens forventning, at opnormeringen af medarbejdere og afviklingen af ældre tilsynssager vil give øgede muligheder for, at medarbejderne i tilsynet vil kunne blive mere specialiserede og dermed på sigt øge effektiviteten.

Statsforvaltningen har oplyst, at de har et stærkt fokus på at understøtte en hensigtsmæssig udvikling og effektivisering af det kommunale tilsyn. Det er Statsforvaltningens opfattelse, at det med de nævnte initiativer og fortsat fokus på området vil være muligt inden for en overskuelig tidshorisont at tilrettelægge tilsynet, så de kan indfri ambitionerne om et fagligt stærkt tilsyn med en effektiv sagsbehandling og sagsbehandlingstider, som af omverdenen opleves som rimelige.

**Resultater**

45. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen ikke har en systematisk tilgang til at planlægge og prioritere tilsynsopgaverne. Statsforvaltningen opsamler ikke viden om resurseforbrug med udgangspunkt i de forskellige typer af opgaver eller udtalelser og afgørelser. Statsforvaltningen registrerer heller ikke oplysninger om sager, resurseforbrug mv. med udgangspunkt i de aktører, som er målet for tilsynet – kommuner, regioner og kommunale fællesskaber. En sådan registrering er efter Statsforvaltningens opfattelse ikke nødvendig for at planlægge tilsynets opgaver. Rigsrevisionen vurderer, at det er vanskeligt fremadrettet at planlægge et tilsyn, hvor ressourcerne bliver anvendt bedst muligt, hvis Statsforvaltningen ikke har viden om resurseforbrug på forskellige typer af opgaver (herunder sager, som prioriteres) ikke opsamler generelle erfaringer om administrationen af tilsynets opgaver og ikke sikrer sig viden om udfordringerne i kommunerne.

Undersøgelsen viser videre, at Statsforvaltningens prioritering af tilrettelæggelsen af tilsynsopgaverne til dels er bestemt ud fra den rækkefølge, de modtages i. Statsforvaltningen tilrettelægger også rejste tilsynssager med udgangspunkt i den rækkefølge, henvendelserne om eventuelle lovbrud modtages i (bortset fra aktindsigtssager), og det betyder fx, at enkelt-sager, som er mindre væsentlige, prioriteres på lige fod med sager, som kunne gøre en større forskel for den kommunale opgavevaretagelse. Statsforvaltningens undersøgelsespligt skærper efter Rigsrevisionens vurdering behovet for viden om bl.a. kommunernes udfordringer, så Statsforvaltningen på eget initiativ kan prioritere at tage de sager op, som har størst væsentlighed og risiko, frem for mindre væsentlige og risikofyldte sager. Rigsrevisionen konstaterer, at Statsforvaltningens mulighed for at indsamle viden og erfaring på tværs af kommuner og lovgivningsområder ikke bliver anvendt.

Undersøgelsen viser også, at Statsforvaltningen er udfordret af et stigende antal henvendelser og tilsynssager, og at de kun tager få sager op på eget initiativ. Fra 2013 til 2014 er antallet af tilsynssager steget med ca. 20 %, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 115 uger i 2014 for de 25 % ældste sager, hvor der blev afgivet en udtalelse. Rigsrevisionen vurderer, at lange sagsbehandlingstider har en negativ konsekvens for kommuner og borgere. En lang sagsbehandlingstid kan fx betyde, at en mulig ulovlig praksis fortsætter, indtil kommunen får en afklaring. Aktindsigtssager har særlig prioritet, og Statsforvaltningen har fokus på at nedbringe sagsbehandlingstiden på disse sager. Rigsrevisionen vurderer, at prioriteringen af aktindsigtssager vil påvirke sagsbehandlingstiden og prioriteringen af andre rejste tilsynssager negativt.

Undersøgelsen viser endelig, at Statsforvaltningen har igangsat en række initiativer til at nedbringe sagsbehandlingstiderne. Initiativerne skal bl.a. sikre – i overensstemmelse med kritikken fra Folketingets Ombudsmand om aktindsigtssager – at ældre sager bliver færdigbehandlet, og at antallet af verserende sager falder. Rigsrevisionen vurderer, at det er nødvendigt, at Statsforvaltningen følger med i, om initiativerne nedbringer sagsbunkerne. De igangværende initiativer har primært fokus på problemerne her og nu med at nedbringe sagsbunker, navnlig aktindsigtssager. Rigsrevisionen finder, at Statsforvaltningen har brug for et mere langsigtet fokus på planlægning og prioritering af rejste tilsynssager med fokus på væsentlighed, risiko og aktualitet.

### 2.3. Statsforvaltningens opfølgning på og offentliggørelse af udtalelser

46. Vi har undersøgt, hvordan Statsforvaltningen følger op på den enkelte sag såvel som på tværs af sager. Derudover har vi undersøgt, hvordan Statsforvaltningen offentliggør udtalelser.

Statsforvaltningen har i kraft af sine tilsynsopgaver mulighed for at indsamle viden om lovbrud på tværs af kommuner og lovgivningsområder. Denne viden kan bruges til at oplyse kommunerne om en adfærd, som lever op til lovgivningen, og til at planlægge tilsynet ud fra væsentlighed og risiko.

Statsforvaltningen skal, jf. god forvaltningspraksis, sikre, at udtalelser er tilgængelige og forståelige for interessenter, som er kommuner, borgere og fagprofessionelle, fx rådgivende jurister. Det er vigtigt at stille den viden til rådighed, som Statsforvaltningen opnår ved at behandle sagerne, for at sikre, at kommunerne kan lære af dem. Derved er der mulighed for, at Statsforvaltningen kan forhindre nye eller gentagne overtrædelser af lovgivningen.

#### Opfølgning på udtalelser

47. Som opfølgning på en udtalelse kan Statsforvaltningen anmode kommunen om at oplyse, hvad udtalelsen giver kommunen anledning til at foretage sig. Statsforvaltningen kan også anmode kommunen om at dokumentere sin handling. Det kommunale tilsyn kan alene anses for effektivt, hvis det ulovlige forhold bliver bragt til ophør.

Statsforvaltningen har oplyst, at det helt overvejende er en hovedregel at anmode den pågældende kommunes kommunalbestyrelse om at meddele Statsforvaltningen, hvad udtalelsen giver kommunen anledning til at foretage sig. Hvis ulovligheden er afsluttet, anmodes kommunen ikke om yderligere. Det samme gælder, hvis Statsforvaltningen i sin udtalelse giver kommunen medhold.

48. Vores undersøgelse viser, at Statsforvaltningen ikke gennemfører analyser af typen af lovbrud på tværs af udtalelser og kommuner, eller hvilke handlinger lovbrud giver anledning til. Statsforvaltningen vurderer, at tilsynssagerne er af så individuel karakter, at de ikke kan generalisere og samle erfaring på tværs af sagerne.

Undersøgelsen viser også, at Statsforvaltningen i forbindelse med efterslæbet på sager om aktindsigt har udarbejdet et brev til alle kommunalbestyrelser og regionsråd med et antal opmærksomhedspunkter om sagsbehandlingen af aktindsigtssager. I aktindsigtssager har Statsforvaltningen set en mulighed for at anføre en mere generel anvisning. Statsforvaltningen har tillige stillet et skema til rådighed, som kommuner og regioner kan anvende for at opfange eventuelle forhold ved en afgørelse, der bør rettes op på. Anvisningens formål er at sikre en vis kvalitet i kommunernes afgørelser om aktindsigt og forhindre, at kommunerne gentager nogle af de fejl, som tilsynet allerede har udtalt sig om. Statsforvaltningen har oplyst, at de ikke har planer om lignende anvisninger på andre områder.

Rigsrevisionen finder, at Statsforvaltningen med fordel kan gennemføre en tværgående analyse af udtalelserne med det formål at identificere mulighederne for at generere mere generel viden om risici for lovbrud til brug for kommunerne mfl. Det kunne fx være i stil med den generelle udtalelse om kommunalbestyrelsesmedlemmers habilitet i forbindelse med stillingtagen til kapacitetstilpasning på daginstitutionsområdet fra 2010, som det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium anmodede de daværende statsforvaltninger om at formidle til alle kommunalbestyrelser.

### **Offentliggørelse af Statsforvaltningens udtalelser**

49. Vores undersøgelse viser, at Statsforvaltningen bruger 2 kilder til at offentliggøre sine udtalelser. Den ene kilde er en database, som er tilgængelig via Statsforvaltningens hjemmeside, og den anden er udsendelse af et nyhedsbrev, som er baseret på nye udtalelser i databasen. Statsforvaltningens offentliggørelse af udtalelser er vigtig, fordi kommunerne og fx rådgivende jurister kan anvende udtalelserne som retningsgivende fortolkningsbidrag i lignende sager.

Undersøgelsen viser også, at de udtalelser, som Statsforvaltningen offentliggør på sin hjemmeside, udvælges efter en vurdering af interesse for offentligheden. Det er fx sager, hvor der har været stor pressedækning, og sager, som kunne have en generel interesse for kommuner, rådgivende jurister mfl. Statsforvaltningen har ikke en systematik i, hvordan de vurderer, hvilke sager der er mest relevante og af interesse for kommuner, rådgivende jurister mfl. Statsforvaltningen offentliggjorde i perioden 1. januar - 31. december 2014 i alt 10 udtalelser via hjemmesiden, og i 2015 blev 49 udtalelser offentliggjort. Sagerne var fra både kommuner, regioner og kommunale fællesskaber.

Statsforvaltningen har oplyst, at de udsender et nyhedsbrev ugentligt, hvis der er nye udtalelser, som de vurderer har interesse for offentligheden. Ét nyhedsbrev kan indeholde flere udtalelser.

Undersøgelsen viser desuden, at Statsforvaltningen ikke genererer statistik over brugen af databasen eller nyhedsbrevene, herunder hvilke målgrupper og hvilken information brugerne af databasen efterspørger. Statsforvaltningen har oplyst, at de har statistik, fx antal besøg på hjemmesiden, men at tilsynet ikke slår ud som det væsentligste område for de besøgende.

### **Resultater**

50. Undersøgelsen viser, at Statsforvaltningen har udsendt et brev til kommuner og regioner om nogle opmærksomhedspunkter, som Statsforvaltningen har set i forhold til sin behandling af aktindsigtssager. Rigsrevisionen finder, at det er et vigtigt initiativ for at oplyse kommunerne, så fejlene ikke bliver gentaget. Ud over sager om aktindsigt har Statsforvaltningen ikke indsamlet viden og har heller ikke planer om at systematisere viden på tværs af deres udtalelser med det formål at oplyse kommunerne mfl. om risikoen for lovbrud. Rigsrevisionen vurderer, at Statsforvaltningen med fordel kan gennemføre en tværgående analyse af udtalelserne med henblik på at identificere mulige emner, som kan oplyse kommunerne om risikoområder i forhold at overholde den offentlige lovgivning.

Undersøgelsen viser desuden, at Statsforvaltningen kun i begrænset omfang offentliggør sine udtalelser og derved gør dem tilgængelige for interesserede. Rigsrevisionen vurderer, at det ikke er gennemsigtigt for borgere, myndigheder og andre, med hvilke begrundelser Statsforvaltningen udvælger sager til offentliggørelse. En snæver udvælgelse af sager betyder, at der er risiko for, at Statsforvaltningens viden og indsigt i sager ikke kan udnyttes af kommuner mfl. og forebygge lignende spørgsmål og sager. Rigsrevisionen finder, at Statsforvaltningen som udgangspunkt bør offentliggøre alle tilsynssager, så udtalelser bliver tilgængelige, og så det samtidig bliver gennemsigtigt, hvilke tilsynssager Statsforvaltningen behandler. Statsforvaltningen bør eventuelt sammen med Social- og Indenrigsministeriet overveje, hvordan databasen med udtalelser kan gøre mest mulig nytte for kommunerne mfl.

Endelig viser undersøgelsen, at Statsforvaltningen ikke indsamler viden om brugen af databasen eller nyhedsbrevene.

Rigsrevisionen, den 17. februar 2016

Lone Strøm

/Michala Krakauer

## Bilag 1. Metode

Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af materiale fra Social- og Indenrigsministeriet og Statsforvaltningen. Materialet omfatter bl.a. mål- og resultatplan, årsrapporter, redegørelser og statistik. Vi har løbende haft dialog med parterne, herunder opfølgende spørgsmål til materialet. Derudover har vi gennemgået udvalgte sager på Statsforvaltningens tilsynsområde og relevant lovgivning mv. på området. Vi har også gennemført interviews med Social- og Indenrigsministeriet, Statsforvaltningen og 2 kommuner.

### Interviews

Vi har gennemført kvalitative interviews med Statsforvaltningen, Social- og Indenrigsministeriet samt Aarhus og Odense Kommuner.

Det har ikke i undersøgelsen været hensigten at inddrage kommunernes erfaring og oplevelse af tilsynet eller Statsforvaltningens arbejde i større omfang. Formålet med interviewene i 2 udvalgte kommuner har været at få deres syn på Statsforvaltningens virke, herunder deres samarbejde og kontakt til Statsforvaltningen som baggrundsviden for vores undersøgelse. Vi skulle bruge enkelte eksempler på kommunernes oplevelse af samarbejdet med Statsforvaltningen og eventuelt Social- og Indenrigsministeriet. Vi valgte at interviewe Aarhus og Odense Kommuner ud fra den hypotese, at store kommuner må anses for at have flere tilsynssager og derfor mere erfaring med samarbejdet med Statsforvaltningen. Vi vidste desuden fra presseomtale, at Aarhus og Odense Kommuner havde anmodet om en forhåndsudtalelse vedrørende henholdsvis Dokk1-sagen og Tinderbox-sagen. Begge kommuner har bekræftet vores sagsfremstilling af de 2 sager i beretningen.

Forud for interviewene i Statsforvaltningen og Social- og Indenrigsministeriet fremsendte vi en række spørgsmål fordelt på udvalgte temaer som fx statistik, planlægning af tilsynsopgaven og kategorisering af emner. Formålet var at sikre en mere præcis viden om tilsynets opgaver. Interviewguiden indeholdt hermed uddybende, opklarende og supplerende spørgsmål til de redegørelser, vi modtog forud for interviewet.

### Tilsynssager

Vi har gennemgået 24 sager, der er afsluttet i Statsforvaltningen i 2014. Formålet med gennemgangen var at få en viden om Statsforvaltningens forskellige typer af tilsynsopgaver, sagsforløb og sagsbehandling. Det kriterium, som lå til grund for udvælgelsen af sagerne, var en fordeling ud fra de emner, som Statsforvaltningen har for sagerne og bl.a. viser på sin hjemmeside. Inden for emnerne er det Statsforvaltningen selv, som har udvalgt sagerne.

Tabellen viser undersøgelsens 24 sager. Der er som udgangspunkt udvalgt 2 sager for hvert emne, men for de 3 emner, der har den største andel af sager, er der udvalgt 3-4 sager.

#### Undersøgelsens 24 sager

Styrelseslov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klage over salg af nedlagt skole – Tofteskolen</li> <li>• Kommunens lånetilsagn til Horsens &amp; Friends</li> </ul>
Sektorlov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klage over salg af pædagogiske timer og opkrævning for disse</li> <li>• Håndhævelse af lovliggørende landzonetilladelse</li> <li>• Vindmøllepark ved Hagesholm i Holbæk Kommune</li> </ul>
Forvaltningslov/offentlighedslov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forhåndsudtalelse om inhabilitet</li> <li>• Delegation af myndighedskompetence til Region Syddanmarks institution Center for Kommunikation og Hjælpebidrag i Vejle</li> </ul>
Kommuneaktindsigt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afslag på aktindsigt</li> <li>• Afslag på aktindsigt</li> </ul>
Øvrige	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hadbjerg Vandværk – indeksregulering af lån</li> <li>• Spørgsmål/klage i forbindelse med tilskadekomst på fortovet – Furesø Kommune</li> </ul>
Afvisninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brud på udbudsreglerne – salg af Kildeparken 32 til Østjysk Våbenhandel</li> <li>• Kommunerne bedrager for at spare penge på ydelser til kontanthjælp</li> <li>• Klage over sagsbehandler i Næstved Kommune</li> <li>• Klage over Tønder Kommune vedrørende vandafledningsbidrag på ejendom</li> </ul>
Kommunalfuldmagt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sønderborg Kommune anmoder om vurdering af lovlighed af grundkøb</li> <li>• Kommunal støtte til Viborg FF</li> </ul>
Godkendelser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godkendelse af salg uden offentligt udbud</li> <li>• Godkendelse af etablering af I/S</li> </ul>
Regnskab	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norddjurs Kommune</li> <li>• Hørsholm Kommune</li> <li>• Ringkjøbing-Skjern Kommune</li> </ul>
Styrelsesvedtægt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrelsesvedtægt for Tønder Kommune</li> <li>• Styrelsesvedtægt for Slagelse Kommune</li> </ul>

Kilde: Statsforvaltningen.

Sagerne er ikke en repræsentativ stikprøve, men er eksempler på opgaver og udvalgt med det formål at få en bred repræsentation af de forskellige typer af sager. Enkelte af sagerne er udvalgt til at indgå i beretningen som eksempler.

#### Beregning af gennemsnitlig sagsbehandlingstid

På baggrund af et udtræk fra Statsforvaltningens sagsstyringssystem har vi beregnet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for:

- Afvisninger på tilsynssager, som Statsforvaltningen har afvist med den begrundelse, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag. Disse sager har afgørelseskoden 613111. Udtrækket viste, at der i alt var 514 sager i 2014 med denne kode.
- Udtalelser. Disse tilsynssager har afgørelseskoden 613121. Udtrækket viste, at der i alt var 176 tilsynssager i 2014 med denne kode.

Grundlaget for beregningen af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er sagsstyringssystemets egen opgørelse af afgørelsestid (dage), dvs. antallet af dage, fra henvendelsen er modtaget, til sagen er registreret som afsluttet.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afgørelseskoden 613111 er 91,6 dage, hvilket svarer til 13 uger. For de 25 % ældste sager, dvs. 129 sager, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 265,6 dage, hvilket svarer til 38 uger.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afgørelseskoden 613121 er 324 dage, hvilket svarer til 46 uger. For de 25 % ældste sager, dvs. 44 sager, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 801,6 dage, hvilket svarer til 115 uger.

## Bilag 2. Social- og Indenrigsministeriets tilsynssager

### Tilsynssager, der er afsluttet i 2012

Sagstema	Opstart	Afsluttet	Sagsbehandlingstid
En kommunes salg af grunde til alment boligbyggeri	4. februar 2010	21. december 2012	2 år og 11 måneder

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

### Tilsynssager, der er afsluttet i 2013

Sagstema	Opstart	Afsluttet	Sagsbehandlingstid
Eftergivelse af vandpris ved ledningsbrud	16. november 2009	13. december 2013	4 år og 1 måned
En kommunes adgangsforsbud til en borger	5. juni 2010	5. juli 2013	3 år og 1 måned
Mulighed for at varetage Fair Trade-hensyn	13. september 2012	13. maj 2013	8 måneder
En fødselsdagsreception for en lufthavns bestyrelsesformand	29. september 2010	15. april 2013	2 år og 7 måneder

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 2 år og 7 måneder.

### Tilsynssager, der er afsluttet i 2014

Sagstema	Opstart	Afsluttet	Sagsbehandlingstid
Muligheden for at overlade behandlingen af en forsikringssag til et forsikringsselskab	3. februar 2010	10. april 2014	4 år og 2 måneder
Muligheden for at stille krav om svanemærket byggeri ved salg af kommunal fast ejendom	2. juli 2010	16. december 2014	4 år og 5 måneder
Rammerne for opkrævning af gebyr for affaldsordninger i natur- og parkområder	8. juni 2011	7. august 2014	3 år og 2 måneder
Nedskrivelse af forbrugernes gæld ved kommunernes salg af et kraftvarmeværk til forbrugere	7. november 2011	2. april 2014	2 år og 5 måneder
Opsætning og finansiering af sikkerhedshegn ved et kommunalt stadion udlejet til en professionel fodboldklub	13. december 2012	8. oktober 2014	1 år og 10 måneder
Attestation af elever og udbetaling af statsligt tilskud til friskole	20. august 2012	13. marts 2014	1 år og 7 måneder

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 2 år og 11 måneder.



**Tilsynssager, der er afsluttet i 2015**

Sagstema	Opstart	Afsluttet	Sagsbehandlingstid
Spørgsmålet om opførelse og udleje af bygningsmæssig overkapacitet	17. april 2013	28. september 2015	2 år og 5 måneder
En kommunes tilrettelæggelse af det generelle serviceniveau med krav om, at en robotstøvsuger stilles til rådighed af den enkelte borger	21. november 2011	23. september 2015	3 år og 10 måneder
Om tildeling af en advarsel til en overenskomstansat medarbejder er en afgørelse	15. februar 2010	10. juli 2015	5 år og 5 måneder
En kommunes kontrolbesøg i medfør af § 12a i den sociale retssikkerhedslov	5. september 2011	11. maj 2015	3 år og 8 måneder
Kommuners udlån af lokaler til politiske partiers interne møder	23. maj 2014	25. februar 2015	9 måneder

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 3 år og 3 måneder.

### Bilag 3. Ordliste

Afgørelser	Statsforvaltningen anvender begrebet afgørelser i relation til godkendelsessager og i beslutninger om at anvende sanktioner.
Forhåndsudtalelser	Kommunerne kan anmode Statsforvaltningen om en udtalelse forud for en kommunal disposition. Statsforvaltningen kan ikke hjælpe kommunerne med at afklare juridiske tvivlsspørgsmål i sager, hvor kommunerne ikke påtænker at træffe beslutning om en disposition eller undladelse. Der skal være tale om en forestående beslutning, og typisk skal sagen være behandlet i et udvalg og/eller planlægges forelagt kommunalbestyrelsen.
Kommunalfuldmagt	Fuldmagten dækker over de ulovbestemte og uskrevne grundsætninger, der regulerer kommunernes mulighed for at påtage sig opgaver uden lovhjælp.
Nøgletal	Er en indikator på, om der er en udvikling inden for et givent område. I Statsforvaltningen er nøgletal interne mål, som de arbejder efter.
Styringsakt	Er akter i en sag i Statsforvaltningens sagsstyringssystem, som skal føre til særskilt sagsbehandling. En styringsakt er fx anmodning fra en kommune om en forhåndsudtalelse, gennemgang af en kommunes regnskab eller oplysninger fra en borger om et muligt lovbrud.
Tilsynsopgave	Samlet betegnelse for de opgaver, som Statsforvaltningen varetager i forbindelse med sin tilsynsforpligtigelse.
Tilsynssag	Er en bestemt type af Statsforvaltningens tilsynsopgaver. Det er sager, hvor Statsforvaltningen har vurderet, at der er grundlag for at rejse en sag. Aktindsigtsager er inkluderet. En tilsynssag kan ende med at blive afvist eller med, at Statsforvaltningen kommer med en udtalelse eller beslutter en sanktion.
Udtalelser	Afgivelse af udtalelser er den mest anvendte reaktionsmulighed i Statsforvaltningens tilsynssager og dækker både over sager, hvor Statsforvaltningen afgiver en forhåndsudtalelse om en påtænkt kommunal disposition, og over sager, hvor Statsforvaltningen tager stilling til en kommunal beslutning, der allerede er truffet og eventuelt gennemført.
Væsentlighed	En sag kan være væsentlig, fx på grund af det økonomiske omfang eller på grund af sagens betydning for én eller flere borgere, virksomheder eller kommuner.