



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Februar 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne

Opfølgning i sagen om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne (beretning nr. 12/2015)

10. februar 2020

RN 302/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne, som blev indledt med en beretning i 2016. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 13. maj 2016.

Konklusion

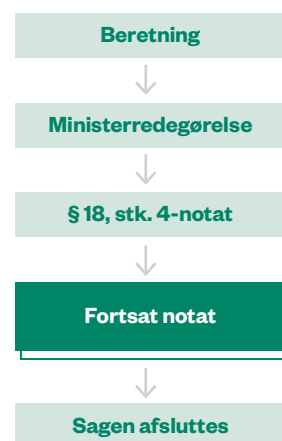
Social- og Indenrigsministeriet har taget en række initiativer med henblik på at sikre, at Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne er tilrettelagt hensigtsmæssigt. Ministeriet har således nedbragt sagsbehandlingstiderne både for egne sager og for tilsynssager i Ankestyrelsen. Ministeriet har haft fokus på, at styringen og planlægningen af tilsynsopgaven understøttes af data, viden og erfaring.

Rigsrevisionen finder Social- og Indenrigsministeriets initiativer tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Der er faldende sagsbehandlingstider for såvel tilsynets sager som for departementets egne sager.
- Social- og Indenrigsministeriet og Ankestyrelsen har implementeret en ny tilsynsmodel, fået vedtaget en ændring i kommunestyrelsesloven, der sikrer fleksible rammer for tilsynets prioritering og gjort tilsynet til et strategisk fokusområde i Ankestyrelsens strategi 2018-2022.
- Social- og Indenrigsministeriet har understøttet, at styring og planlægning af tilsynet i højere grad sker på baggrund af data.
- Ankestyrelsen har etableret en database, der sammen med nyhedsbreve gør tilsynets udtalelser og tværgående analyser mere tilgængelige for brugerne.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i januar 2016 en beretning om Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne. Beretningen handlede om, hvorvidt Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne var tilrettelagt hensigtsmæssigt, dvs. om tilsynet var planlagt og prioriteret på baggrund af væsentlighed og risiko, så tilsynet retter sig mod de væsentligste sager om muligt lovbrud.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, kritiserede de skarpt, at Statsforvaltningens tilsyn med kommunerne var utilstrækkeligt, og at Statsforvaltningens tilrettelæggelse af tilsynsopgaverne ikke var tilstrækkeligt målrettet og effektiv.

4. Siden Rigsrevisionen afgav notatet til Statsrevisorerne i maj 2016, er tilsynet med kommunerne overgået fra Statsforvaltningen til Ankestyrelsen.

5. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgningsskema afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgningsskema	Status
1. Udviklingen i sagsbehandlingstider i Ankestyrelsen og i Social- og Indenrigsministeriet i sager om tilsyn med kommunerne.	Behandles i dette notat.
2. Ankestyrelsens arbejde med prioriteringen af tilsynssager og tilsynsopgaver.	Behandles i dette notat.
3. Ankestyrelsens arbejde med at understøtte styring og planlægning af tilsynsopgaven.	Behandles i dette notat.
4. Ankestyrelsens arbejde med offentliggørelse af udtalelser.	Behandles i dette notat.

6. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på punkterne.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Social- og Indenrigsministeriets initiativer

7. Vi gennemgår i det følgende Social- og Indenrigsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgningsskemaer. Gennemgangen er baseret på Rigsrevisionens løbende opfølgning på området samt på redegørelser og dokumentation fra Social- og Indenrigsministeriet.

Udviklingen i sagsbehandlingstider

8. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at sagsbehandlingstiderne kunne være så lange, at en ulovlig praksis kunne fortsætte i flere år, mens kommunen ventede på en afgørelse.

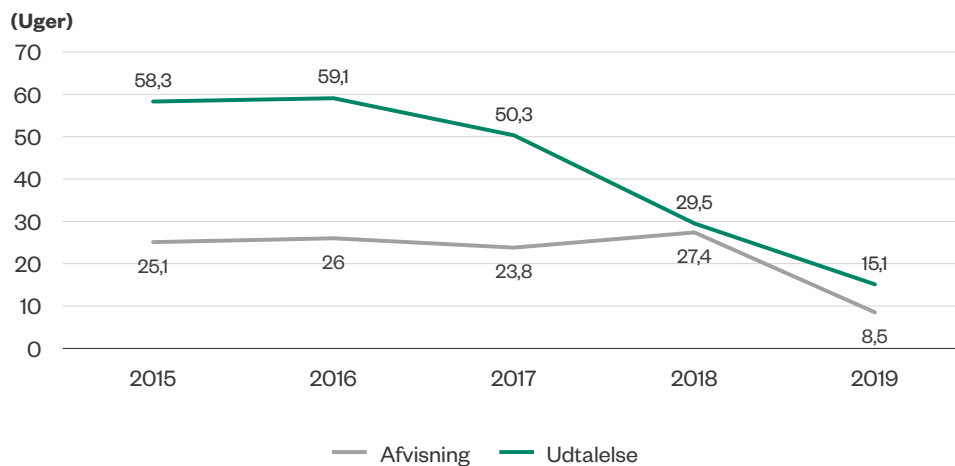
9. Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen vurderede, at Statsforvaltningen i 2014 var udfordret af en stadig stigende sagsmængde. Samtidig var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 115 uger for de 25 % ældste sager, som endte med at få en udtalelse.

Det fremgik også af beretningen, at Rigsrevisionen vurderede, at Social- og Indenrigsministeriets sagsbehandlingstider var utilfredsstillende, da ministeriet i 2015 var mere end 3 år i gennemsnit om at afgive en udtalelse.

10. Social- og Indenrigsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at der var taget en række initiativer til at mindske sagsbehandlingstiden. Der blev bl.a. allokert flere ledelsesmæssige resurser og flere medarbejdere til området, og Statsforvaltningen organiserede fra 2016 tilsynskontoret i medarbejderteams, som arbejdede mere specialiseret. Ministeren oplyste derudover, at ministeriet iværksatte et struktureret sagsstyringskoncept, som skulle understøtte de enkelte medarbejdere og chefer i at styre de enkelte sager effektivt.

11. Vores gennemgang af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i Ankestyrelsen for afviste sager (herefter afvisninger) og vejledende udtalelser viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afvisninger og udtalelser siden 2015 og frem til i dag er faldet. Figur 1 viser de gennemsnitlige sagsbehandlingstider i perioden 2015-2019.

Figur 1
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid i perioden 2015-2019

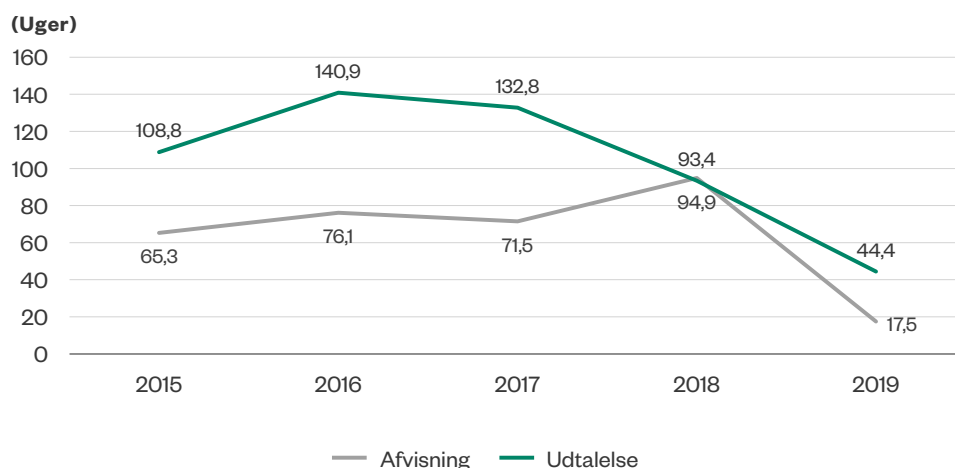


Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Figur 1 viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for udtalelser er faldet fra 58,3 uger i 2015 til 15,1 uger i 2019. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afvisninger er faldet fra 25,1 uger til 8,5 uger i 2019.

Figur 2 viser udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 25 % ældste sager for afvisninger og vejledende udtalelser. For begge sagstyper er sagsbehandlingstiderne ligeledes faldet fra 2015 til 2019.

Figur 2
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for de 25% ældste sager i perioden 2015-2019



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Ankestyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 25 % ældste sager, som endte med en udtalelse, er faldet fra 108,8 uger i 2015 til 44,4 uger i 2019. Sagsbehandlingstiden for de 25 % ældste afvisninger er faldet fra 65,3 uger i 2015 til 17,5 uger i 2019.

12. Vores gennemgang af de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for Social- og Indenrigsministeriets egne tilsynssager vedrørende vejledende udtalelser viser tilsvarende, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for afgørelser siden 2015 har været faldende, jf. tabel 1.

Tabel 1
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for Social- og Indenrigsministeriets tilsynssager i kommunerne (2015-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
Antal afsluttede tilsynssager	6	5	2	2	2
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid	2 år og 10 måneder	1 år og 3 måneder	7 måneder	2 år og 8 måneder	10 måneder

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Social- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at antallet af ministeriets egne sager er faldet fra 2015 og frem til i dag, og at departementet siden 2017 ikke har behandlet mere end 2 sager om året. Rigsrevisionens gennemgang viser et fald i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 2015 til 2019. Sagsbehandlingstiden er i gennemsnit 10 måneder i 2019, hvilket er en markant forbedring i forhold til 2 år og 10 måneder i 2015. Det fremgår også af tabellen, at sagsbehandlingstiden i 2018 var 2 år og 8 måneder. Årsagen hertil er, at ministeriet i 2018 afgjorde 2 sager fra 2015 og 2016. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet nu har håndteret alle ældre sager, der lå til behandling, så ministeriet ved udgangen af 2019 kun har 1 verserende sag, som er påbegyndt i sidste halvår 2019. Ministeriet oplyser, at sagen forventes afsluttet inden udgangen af marts 2020.

13. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriet har nedbragt den gennemsnitlige sagsbehandlingstid og sagsbehandlingstiden for de ældste 25 % af sagerne. Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at udviklingen i sagsbehandlingstider for Social- og Indenrigsministeriet egne sager er faldet. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Ankestyrelsens prioritering af tilsynssager og tilsynsopgaven

14. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at tilsynssagerne ikke prioriteres, men primært blev behandlet ud fra den rækkefølge, de blev modtaget i. Statsrevisorerne fandt det også kritisabelt, at tilsynsopgaverne ikke var prioriteret efter, hvor der var størst risiko for lovbrud, og hvor det kunne have væsentlige konsekvenser.

15. Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen vurderede, at Statsforvaltningen kun tog få sager op på eget initiativ. Statsforvaltningen samlede ikke systematisk op på viden om og erfaring med de forskellige typer af tilsynsopgaver. Rigsrevisionen fandt derfor, at Statsforvaltningen ikke opnåede viden om, hvor der var størst risiko for lovbrud.

16. Social- og indenrigsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Statsforvaltningen foretog en visitering af alle sager for at vurdere, hvad de gav anledning til, og hvordan de skulle prioriteres. Overvejelser om sagens væsentlighed indgik i visitationen.

Social- og indenrigsministeren oplyste i den sammenhæng, at ministeren var helt enig i, at det var afgørende for et effektivt tilsyn, at Statsforvaltningen ville have mulighed for at være proaktiv og opsøgende og kunne prioritere de sager, der havde størst betydning på tværs af kommuner og regioner. Ifølge ministeren forudsatte det, at Statsforvaltningen fik videre lovgivningsmæssige rammer for selv at beslutte, hvilke sager den skulle behandle.

17. Vores gennemgang viser, at social- og indenrigsministeren i 2017 fremsatte et ændringsforslag til kommunestyrelsesloven, der blev vedtaget af Folketinget. Lovændringen har ifølge ministeriet givet Ankestyrelsen mulighed for i et vist omfang at prioriterer tilsynssager.

Ændringen af lov om kommunernes styrelse

Ændringen af § 48 a pr. 1. april 2017 har givet Ankestyrelsen mere fleksible rammer for udvælgelse af de sager, som tilsynet vil rejse.

18. Det fremgår ligeledes af Ankestyrelsens strategi for 2018-2022, at Ankestyrelsen vil udvikle et effektivt og samfundsrelevant tilsyn. I den forbindelse skal Ankestyrelsen:

- etablere en tilsynsmodel, som indebærer en systematisk visitation af tilsynssager for at sikre, at tilsynet i højere grad end hidtil handler proaktivt og inden for rammerne af en på forhånd fastlagt plan
- bl.a. på baggrund af data udvælge og behandle emner, som er generelle og vigtige
- være transparente og kommunikere tilsynets plan og prioriteringer til omverdenen.

Rigsrevisionens gennemgang viser, at tilsynsmodellen blev taget i brug i december 2018. Social- og Indenrigsministeriet har oplyst, at tilsynsmodellen skal understøtte prioriteringen af sager, og at strategien skal sikre, at Ankestyrelsen anvender data til at udvælge og behandle vigtige og generelle emner, der afklares i en tilsynssag. Det kan fx være, hvis sagen omhandler fejlagtig praksis, bevidst ulovlig beslutning, undladelse, ulovlighed af et vist omfang eller behov for at afklare retstilstanden på et bestemt område. Det fremgår også af tilsynsmodellen, at Ankestyrelsen foretager en indbyrdes prioritering af sager, så sagerne ikke nødvendigvis behandles i den rækkefølge, de kommer ind.

Ankestyrelsen har siden den 1. april 2017 registreret, hvornår styrelsen rejser sager uden forudgående henvendelse. Tilsynet har rejst 86 sager af egen drift siden lovændringen.

19. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ankestyrelsen har mulighed for at prioritere de områder, hvor der er størst risiko for lovbrud. Ankestyrelsen har med ændringen af kommunestyrelsesloven i højere grad mulighed for at prioritere, hvilke sager de tager op. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Ankestyrelsens tilsynsmodel sætter retningslinjer for, hvordan udvælgelse af tilsynssager skal ske. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Ankestyrelsens styring og planlægning af tilsynsopgaven

20. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at Statsforvaltningens data kun i få tilfælde understøtter en effektiv resurseanvendelse eller muliggør intern styring og planlægning af tilsynsopgaven.

21. Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen vurderede, at Statsforvaltningen burde have sikret en planlægning, der baserede sig på viden om og erfaring med bl.a. opgavetyper, resurseforbrug, sagsbehandlingstider og forventet kompleksitet i sagerne. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at Statsforvaltningen fx havde opstillet interne mål for sagsbehandlingstiden på udvalgte opgavetyper, men at de ikke havde data, så de kunne følge op på, om målene blev indfriet.

22. Social- og indenrigsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at ministeren grundlæggende var helt enig i, at planlægning af tilsynsopgaven så vidt muligt skulle basere sig på viden og erfaring. Ministeren oplyste, at Statsforvaltningen og ministeriet løbende ville overveje, hvordan beretningens anbefalinger om data kunne omsættes i det allerede igangværende arbejde i Statsforvaltningen.

23. Vores gennemgang viser, at Ankestyrelsens nuværende planlægningen af tilsynsopgaven foretages i form af en årsplan, som opdateres løbende og fungerer som et internt arbejdsredskab. Af årsplanen fremgår opgaver, initiativer og temaer for tilsynet, fordelt på de enkelte kvartaler. Derudover har Ankestyrelsen iværksat et generelt projekt om systematisk dataopsamling, der bl.a. også omfatter en datamodel på tilsynets område, så de data, der registreres i journalsystemet, kan systematiseres og sikre, at udvælgelsen af tilsynssager sker på baggrund af data, viden og erfaring.

24. Ankestyrelsen har derudover i 1. halvdel af 2018 gennemført en analyse af sags-tyngden, som belyser resurseforbruget ved behandlingen af forskellige typer af tilsynssager. Analysen viser, at der er meget stor forskel på tidsforbruget på behandlingen af de forskellige typer af tilsynssager særligt inden for det kommunalretlige område. Datagrundlaget vil blive anvendt til at understøtte ledelsesopgaven på tilsynsområdet ved at skabe grundlaget for en fokuseret resurseallokering i forhold til målsætninger om sagsbehandlingstid inden for specifikke sagstyper.

25. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriet har iværksat en række initiativer, der understøtter, at Ankestyrelsens styring og planlægning af tilsynet sker på baggrund af data, viden og erfaring. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Ankestyrelsens offentliggørelse af udtalelser

26. Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at Statsforvaltningen kun medtager få udtalelser på sin hjemmeside, selv om en mere omfattende offentliggørelse kunne forebygge lignende tilsynssager.

27. Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen vurderede, at Statsforvaltningen med fordel kunne gennemføre en tværgående analyse af udtalelserne for at identificere mulige emner, som kunne oplyse kommunerne om risikoområder i forhold til at overholde den offentlige lovgivning.

28. Social- og indenrigsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Statsforvaltningen siden midten af 2015 havde haft skærpet fokus på videndeling og på behovet for løbende at offentliggøre konkrete og principielle udtalelser. Statsforvaltningen ville også fremover offentliggøre alle udtalelser, som vurderes at kunne interessere en bredere kreds. Ministeren oplyste slutteligt, at Statsforvaltningen løbende var opmærksom på mulighederne for at foretage tværgående analyser, hvor det ud fra kompleksitet, genkendelighed og udbredelse af et givent problem var relevant.

29. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Ankestyrelsen offentliggør udtalelser på sin hjemmeside. Siden marts 2018 er offentliggørelsen af udtalelser sket i form af nyhedsbreve, som udsendes til abonnenterne og derefter offentliggøres på hjemmesiden. Ankestyrelsen er i færd med at udvikle en ny database til brug for offentliggørelsen af tilsynets udtalelser. Database er blevet testet af brugere af tilsynets udtalelser og vil forbedre søgemulighederne for brugerne. Database er sat i drift ved årsskiftet 2019/20.

Tilsynet skriver desuden artikler i *Nyt fra Ankestyrelsen*, der udkommer 6 gange årligt. Artiklerne indeholder bl.a. gennemgang af nye tilsynsudtalelser, som kan have en bredere interesse. Ankestyrelsen skriver også artikler, når der er særlig anledning til at formidle om retstilstanden på et område. Det kan fx være, når Ankestyrelsen efter at have behandlet flere konkrete sager ser en tværgående problemstilling, som handler om samme juridiske emne.

30. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Social- og Indenrigsministeriet har iværksat initiativer, som understøtter offentliggørelse af udtalelser. Rigsrevisionen finder, at Ankestyrelsens nye database gør udtalelserne mere tilgængelige for interesserede. Rigsrevisionen finder det ligeledes tilfredsstillende, at Ankestyrelsen laver tværgående analyser, som formidles via nyhedsbreve. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm