Ankestyrelsen

Ankestyrelsens brev til Nyborg Kommune

Om borgmesterens manglende orientering af byrådet om en henvendelse fra borgerrådgiveren

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet) vender hermed tilbage i sagen om, hvorvidt Nyborg Kommunes borgmester i strid med reglerne har undladt at orientere byrådet om, at borgerrådgiveren på et møde den 7. oktober 2021 orienterede ham om sine bekymringer om alvorlige forhold på børne- og familieområdet.

Konklusion

Tilsynet har gennemført en indledende undersøgelse af sagen, og vi har gennemgået sagens oplysninger. På baggrund af oplysningerne i sagen vurderer tilsynet, at der ikke er anledning til at gøre mere.

Tilsynet har ikke grundlag for at konkludere, at borgmesterens undladelse af at orientere byrådet er i strid med lovgivningen, herunder kommunestyrelsesloven.

Vi har desuden noteret os, at byrådet har revideret vedtægterne for borgerrådgiveren, sådan at proceduren for borgerrådgiverens orientering af byrådet nu fremgår klart af vedtægternes § 17, stk. 3, 2. pkt.

Det fremgår af § 17, stk. 3, i de dagældende vedtægter for borgerrådgiveren i Nyborg Kommune, at såfremt borgerrådgiverens undersøgelse af en sag viser, at der i kommunen må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal borgerrådgiveren give meddelelse om sagen til Nyborg Byråd.

Vi har noteret os kommunens oplysninger om, at der ikke forelå retningslinjer for, hvordan borgerrådgiveren skulle gøre byrådet bekendt

25. august 2026

J.nr. 24-39259 og
j.nr. 24-48226

Ankestyrelsen
Nytorv 7, 2. sal
9000 Aalborg

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

med fejl eller forsømmelser af større betydning, og at der ikke tidligere havde været meddelelser fra borgerrådgiveren til byrådet i henhold til § 17, stk. 3, i vedtægterne.

Vi har også noteret os, at der ikke er noget referat af mødet mellem borgmesteren og borgerrådgiveren den 7. oktober 2021.

Vi lægger herefter vægt på, at kommunen har oplyst, at borgmesteren umiddelbart efter mødet den 7. oktober 2021 orienterede den daværende kommunaldirektør om borgerrådgiverens henvendelse og bad kommunaldirektøren om at foretage de nødvendige tiltag.

Vi lægger også vægt på kommunens oplysninger om, at den daværende kommunaldirektør efter et møde med borgerrådgiveren den 13. oktober 2021 modtog et notat fra borgerrådgiveren, hvor det fremgår, at det var rådgiverens hensigt at orientere byrådet. Det fremgår ikke af sagens oplysninger, at kommunaldirektøren, eller forvaltningen i øvrigt, viderebragte denne oplysning til borgmesteren.

Vi bemærker, at byrådet ved borgerrådgiverens fremlæggelse på byrådsmødet den 25. marts 2022 bl.a. blev orienteret om de konkrete sager, som borgerrådgiveren havde orienteret borgmesteren og forvaltningen om i oktober 2021.

På baggrund af ovenstående vurderer vi, at der ikke er anledning til at rejse en tilsynssag om, at borgmesteren undlod at orientere byrådet om borgerrådgiverens henvendelse i oktober 2021.

Vi afslutter derfor sagen på det foreliggende grundlag.

Tilsynet beklager den meget lange sagsbehandlingstid.

Vi offentliggør dette brev på www.ast.dk i anonymiseret form.

Sagens oplysninger

På baggrund af artikler i pressen blev tilsynet i april 2024 opmærksom på, at borgmesteren i Nyborg Kommune på et møde med borgerrådgiveren blev ”advaret om graverende fejl i sagsbehandlingen, samarbejdsproblemer med børne- og familieafdelingen og bekymring for borgernes retssikkerhed”. Af artiklerne fremgår også, at informationerne ikke blev videregivet til byrådet.

Tilsynet modtog endvidere den 8. maj 2024 en henvendelse fra flere medlemmer af byrådet om det samme forhold. Af henvendelsen fremgår bl.a. følgende:

> ”Borgmesteren har ifølge eksperter i offentlig forvaltningsret forbrudt sig mod kommunestyrelsesloven § 2 ved ikke at informere byrådet om borgerrådgiverens henvendelse d. 7. oktober 2021. Dengang gik borgerrådgiveren til borgmesteren jf. sine vedtægter og udtrykte stærke bekymringer ”for borgernes retssikkerhed på området, samt også for kommunens ry – og rygte ud af til.”
>
> Borgerrådgiveren medbragte til mødet med borgmesteren d. 7. oktober et 5-siders notat. Mødets baggrund var borgerrådgiverens bekymringer for ”graverende fejl i sagsbehandlingen, samarbejdsproblemer med børne- og familieafdelingen og bekymring for borgernes retssikkerhed.” (Forvaltningens gengivelse af notatets indhold til offentligheden). Notatet beskriver også markante overskridelser af sagsbehandlingsfrister. Disse informationer blev ikke delt med byrådet - kun med den daværende kommunaldirektør. Borgerrådgiveren mødtes efterfølgende med direktionen d. 13. oktober 2021.
>
> Dele af notatets indhold blev først præsenteret for byrådet i forbindelse med byrådets behandling af borgerrådgiverens årsberetning for 2021. Det skete den 25. marts 2022. Hele notatet i sin fulde form kom først til byrådets kendskab d. 8. marts 2024 efter en række spørgsmål stillet til forvaltningen.”

Tilsynet bad den 10. juni 2024 byrådet i Nyborg Kommune om en udtalelse.

Byrådet i Nyborg Kommune sendte den 28. august 2024 en udtalelse. Følgende fremgår af udtalelsen:

> ”Der blev afholdt møde mellem borgmesteren og borgerrådgiveren 7. oktober 2021. Mødet fremgår ikke af borgmesterens og borgerrådgiverens kalendere, men borgerrådgiveren bad borgmesteren om et møde. Der blev ikke skrevet referat af mødet.
>
> Borgerrådgiveren har oplyst, at han havde en oplevelse af, at når han gik til borgmesteren med sin bekymring, svarede det til at orientere byrådet, jf. vedtægternes bestemmelse herom.

Borgmesteren har oplyst, at administrationen ikke vejledte ham om at orientere byrådet om borgerrådgiverens henvendelse.

Både borgmesteren og borgerrådgiveren har oplyst, at det ikke blev drøftet på mødet, om oplysningerne skulle videregives til byrådet.

Borgerrådgiveren har oplyst, at han på mødet fortalte om to konkrete borgersager i Børnehandicap, herunder om samarbejdsproblemer med afdelingen, og han udtrykte bekymring for borgernes retssikkerhed på området.

Borgmesteren orienterede umiddelbart efter mødet daværende kommunaldirektør om borgerrådgiverens henvendelse og bad kommunaldirektøren om at foretage de nødvendige tiltag.

Der blev 13. oktober 2021 afholdt møde med medlemmer af direktionen, børnechefen, to jurister og borgerrådgiveren, hvor borgerrådgiveren fortalte om de samme forhold, som han havde orienteret borgmesteren om på mødet 7. oktober 2021. I kalendere fremgår mødet med teksten: ”Drøftelse af konkrete sager”. Der blev ikke skrevet referat af mødet.

Borgerådgiveren sendte efter mødet en mail til daværende kommunaldirektør, hvor han takkede for mødet og vedhæftede sine noter (herefter kaldet ”notatet”), som han havde brugt på de to møder.

Administrationen blev først bekendt med notatet, da DR 1. marts 2024 anmodede om aktindsigt, og byrådsmedlem [A] 4. marts 2024 anmodede om indsigt i referater fra møder mellem borgerrådgiveren og borgmesteren.

Administrationen kontaktede borgerrådgiveren 4. marts 2024 med forespørgsel om, hvorvidt borgerrådgiveren havde journaliseret et mødereferat fra mødet med borgmesteren. Der var ikke journaliseret noget mødereferat, notater eller mails vedrørende mødet i Byrådssekretariatet. Borgerrådgiveren sendte kopi af mail med notat, som han havde sendt til den daværende kommunaldirektør 13. oktober 2021.

Byrådsmedlem [A] spurgte 20. marts 2024, hvad der skete med mailen af 13. oktober 2021, herunder om den blev videresendt.

Administrationen oplyste, at mailen og notatet ikke blev journaliseret i kommunens ESDH-system, og at der ved opslag i borgmesterens indbakke i Outlook ikke ses at være sendt en mail fra kommunaldirektøren til borgmesteren vedrørende notatet fra borgerrådgiveren. Borgmesteren har også oplyst, at han ikke har set borgerrådgiverens notat, før det blev sendt til [A] og byrådet 8. marts 2024 i forbindelse med [A]s indsigtsanmodning. Da daværende kommunaldirektørs mailkonto er lukket, har vi ikke mulighed for at se, om han sendte mailen videre til andre i organisationen. Borgerrådgiveren er ikke bekendt med, om daværende kommunaldirektør videresendte mailen til andre.

Byrådsmedlem [A] spurgte 21. marts 2024, om han kunne få oplyst, hvordan noterne blev brugt på de to møder.

Borgerrådgiveren svarede:

"Jeg medbragte et word dokument til mødet med teksten i notatet til begge møderne, og læste op fra det. Teksten blevet kopieret over i et notat den 13. oktober 2021 og fremsendte det til daværende kommunaldirektør på mail den 13. oktober 2021 kl. 21:00

Det blev ikke udleveret på mødet, men som ovenstående beskrevet, fremsendt efterfølgende til kommunaldirektøren."

Der er således tale om et notat, som borgerrådgiveren har skrevet som noter forud for sin samtale med borgmesteren, og som han efterfølgende omskrev til et notat, som han efter mødet med direktionsmedlemmerne sendte til kommunaldirektøren. Borgmesteren så først notatet 8. marts 2024.

Borgerrådgiverens notat beskriver to konkrete borgersager i Børnehandicap, hvor borgerrådgiveren er bekymret for borgernes retssikkerhed. Han skriver, at han er *"stærkt bekymret for borgernes retssikkerhed på området, samt også for kommunens ry og rygte ud af til"*. Borgerrådgiveren beskriver endvidere samarbejdsproblemer med afdelingen, og han skriver, at han ser sig nødsaget til at gå denne vej, da han ifølge sine vedtægter skal orientere byrådet når: *"såfremt borgerrådgiverens undersøgelse af en sag viser, at der i kommunen må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal borgerrådgiveren give meddelelse om sagen til Nyborg Byråd"*.

[...]

Borgerrådgiveren fremlagde sin årsberetning for 2021 på byrådsmøde 25. marts 2022. Borgerrådgiveren beskrev bl.a. de konkrete borgersager, som han havde orienteret borgmesteren og direktionen om i oktober 2021. Han omtalte på side 34-35 sin bekymring for borgernes retssikkerhed på børnehandicapområdet, og han orienterede om sin samtale med borgmesteren 7. oktober 2021 og om sin orientering af direktionen. Han beskrev, hvordan organisationsændringen havde forbedret sagsbehandlingen og samarbejdet: *" Qua mine vedtægter, var det min vurdering, at jeg i rettidighedens tegn skulle orienterer Byrådet straks. Derfor henvendte jeg mig til Borgmesteren med den 7. oktober 2021 og orienterede om mine store bekymringer for borgernes retssikkerhed på børne og familieområdet, specifik børnehandicapområdet. Jeg orienterede også direktionen mundtligt og skriftligt."*

Byrådsmedlem [A] henviser i henvendelsen til Ankestyrelsen af 8. maj 2024 til avisartikler, hvor eksperter i offentlig ret udtaler til pressen, at borgmesteren har brudt loven, da han undlod at informere byrådet om borgerrådgiverens mundtlige orientering.

Administrationen har spurgt pressen, hvilken lov, der henvises til. Pressen har oplyst, at der henvises til § 2 i Lov om kommunernes styrelse.

Borgmesteren har spurgt administrationen om, hvorvidt administrationen vurderer, at der er tale om et lovbrud.

Administrationen har på baggrund af egne undersøgelser og på baggrund af sparring med juristerne i KL mundtligt orienteret borgmesteren om, at det ikke vurderes, at borgmesteren har begået lovbrud ved ikke at videregive de oplysninger til byrådet, som han mundtligt fik på mødet med borgerrådgiveren 7. oktober 2021.

Den kommunale styrelseslov § 2 fastslår, at kommunens anliggender styres af byrådet. Administrationen vurderer ikke, at man kan tale om lovbrud i forbindelse med § 2, da bestemmelsen ikke fastslår nogen specifikke regler og pligter. Man kan fortolke ud fra bestemmelsen, at byrådet skal have de oplysninger, der er nødvendige for, at byrådet kan styre kommunens anliggender.

Borgmesteren får dagligt oplysninger om forskellige problemstillinger, og der findes ingen klare regler for, hvornår byrådet skal orienteres. Det er en skønsmæssig vurdering."

Tilsynet bad den 2. marts 2026 Nyborg Kommune om en supplerende udtalelse i sagen.

Vi bad kommunen redegøre for, om der i oktober 2021 fandtes retningslinjer for, hvordan borgerrådgiveren skulle orientere byrådet, såfremt denne fandt behov for det, jf. vedtægterne. Vi bad også kommunen redegøre for den sædvanlige procedure, hvis borgerrådgiveren fandt anledning til at orientere byrådet samt i hvilket omfang det var sædvanligt, at borgerrådgiveren henvendte sig til borgmesteren og direktionen uden, at dette kunne eller skulle forstås som en henvendelse til byrådet.

Tilsynet modtog Nyborg Kommunes supplerende svar den 26. marts 2026. Af svaret fremgår bl.a. følgende:

"[…] der ikke fandtes sådanne retningslinjer.

I dagældende Vedtægt for borgerrådgiveren i Nyborg Kommune § 17, stk. 3, var følgende anført:

Stk. 3. Såfremt borgerrådgiverens undersøgelse af en sag viser, at der i kommunen må antages at være begået fejl eller forsømmelser af større betydning, skal borgerrådgiveren give meddelelse om sagen til Nyborg Byråd.

Ankestyrelsen anmoder om en redegørelse for de sædvanlige procedurer i 2021, når/hvis borgerrådgiveren fandt anledning til at orientere byrådet.

Der var ikke en procedure herfor, eftersom det aldrig var sket, at borgerrådgiveren havde orienteret byrådet i medfør af § 17, stk. 3, i vedtægten.

Ankestyrelsen anmoder om en redegørelse for, i hvilket omfang det var sædvanligt, at borgerrådgiveren henvendte sig til borgmesteren og direktionen uden, at dette kunne eller skulle forstås som en henvendelse til byrådet.

> Borgerrådgiveren havde løbende samtaler med relevant direktør omkring enkeltsager og mere generelle problemstillinger i de respektive afdelinger. Der var ikke tale om formelt indkaldte møder, men derimod samtaler, hvor borgerrådgiveren "kiggede forbi" direktørens kontor. Der findes ingen mødereferater fra sådanne samtaler.
>
> Det er administrationens opfattelse, at borgerrådgiveren også en gang imellem havde uformelle samtaler med borgmesteren, hvor borgerrådgiveren "kiggede forbi" borgmesterens kontor. Det omtalte møde mellem borgmesteren og borgerådgiveren 7. oktober 2021 var som tidligere oplyst et møde, som der ikke var en formel planlægning af. Borgerrådgiveren skrev til borgmesteren og spurgte, om de kunne have en samtale, og dette blev aftalt uden en formel mødeinvitation. Der blev ikke skrevet referat fra samtalen.
>
> Som det fremgår af Nyborg Byråds udtalelse af 28. august 2024 har både borgmesteren og borgerrådgiveren oplyst, at det ikke blev drøftet på mødet, om oplysningerne skulle videregives til byrådet."

Tilsynet modtog sammen med kommunens redegørelse en kopi af vedtægterne for borgerrådgiveren i Nyborg Kommune, der var gældende i oktober 2021.

Den 17. april 2026 modtog tilsynet en henvendelse fra flere medlemmer af byrådet. Af henvendelsen fremgår, at byrådsmedlemmerne mener, at Nyborg Kommunes supplerende svar til tilsynet ikke er fyldestgørende.

Sammen med henvendelsen modtog tilsynet bl.a. en korrespondance, der indeholder en række mails fra perioden 20. september 2024 til 12. november 2024 mellem et byrådsmedlem og kommunaldirektøren. Korrespondancen indeholder spørgsmål og svar om mødet i oktober 2021 mellem borgmesteren og borgerrådgiveren, og om borgerrådgiverens notat samt borgerrådgivernes brug af notatet.

Henvendelsen blev genfremsendt til tilsynet den 22. april 2026, da der var en fejlcitering i den oprindelige henvendelse. Tilsynet modtog samtidig en mailtråd fra den 3. og 4. november 2024 mellem borgerrådgiveren og kommunaldirektøren om, hvorvidt det på mødet den 7. oktober 2021 blev italesat, at borgerådgiveren henvendte sig til borgmesteren på baggrund af vedtægternes § 17, stk. 3.

Samme dag modtog tilsynet supplerende oplysninger fra Nyborg Kommune i form af en mailkorrespondance i perioden den 20. og 21. april 2026 mellem et byrådsmedlem og kommunaldirektøren om borgerådgiverens mail af 3. november 2024 og om orientering af byrådet om denne mail.

Tilsynets kompetence

Vi fører tilsyn med kommunerne og kommunale fællesskaber. Det står i § 47, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Vores kompetence omfatter kommunalbestyrelsens og udvalgenes virksomhed som kommunale organer.

Vi fører ikke tilsyn med det enkelte kommunalbestyrelses- eller udvalgsmedlems virksomhed bortset fra de tilfælde, hvor borgmesteren eller udvalgsformanden handler på vegne af kommunalbestyrelsen eller udvalget.

Tilsynet beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag. Det står i § 48 a i kommunestyrelsesloven.

Vi skal vurdere, om sagen er generelt egnet til at understøtte formålet med tilsynet. Formålet med tilsynet er at påse, at kommuner og regioner handler i overensstemmelse med lovgivningen. Vi rejser derfor en tilsynssag, når vi vurderer, at det vil have væsentlig betydning, at vi tager sagen op til behandling.

Tilsynet lægger bl.a. vægt på, om en sag må skønnes at have principiel eller generel betydning eller alvorlig karakter. Vi lægger også vægt på, om sagen objektivt set har stor økonomisk eller administrativ betydning for en eller flere myndigheder, organisationer, foreninger, borgere m.fl.

Når vi overvejer, om vi skal rejse en tilsynssag, kan det også have betydning, om sagen har aktuel betydning, og om kommunen har en forkert forståelse af lovgivningen.

Venlig hilsen

Vinnie Reiths

Kopi er sendt til:

[A] p.v.a. Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i Nyborg Byråd

Økonomi- og Indenrigsministeriet på anmodning fra ministeriet

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 13 af 5. januar 2026