Juridisk risikostyring i kommuner

Britt Vonger & Jon Iversen

Juridisk risikostyring i kommuner

FORLAGET THOMSON

Britt Vonger & Jon Iversen
Juridisk risikostyring i kommuner
1. udgave/1. oplag
© Forlaget Thomson A/S, København 2007

ISBN 978-87-619-1967-0

Omslag: Det Danske Idéselskab, Søborg
Sats og tryk: Special-Trykkeriet Viborg a-s

Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse
af denne bog eller dele af den er ikke tilladt
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.
Alle rettigheder forbeholdes.

Forord

Juridisk risikostyring i kommuner er et særdeles omfangsrigt emne, hvorfor det ikke er muligt i en bog som denne at behandle alle facetter af emnet. Bogen beskriver en række udvalgte områder i hovedtræk, ved brug af eksempler og sondringer, der forhåbentlig vil kunne inspirere kommuner i arbejdet med udarbejdelsen af mere detaljerede juridiske risikostyringsinitiativer, der er særligt tilpasset de individuelle behov i den enkelte kommune. Bogen giver i punktform anbefalinger til sådanne initiativer og er tænkt som en håndbog til identifikation af områder, hvor kommunerne med fordel kan evaluere hensigtsmæssigheden af deres nuværende juridiske setup og procedurer.

Selvom bogen har et kommunalt udgangspunkt, vil dele af den også kunne være relevant for offentlige virksomheder. Der henvises til bogen "Legal Risk Management – i private virksomheder" af Jon Iversen, Thomson, maj 2007 for så vidt angår håndtering af juridiske risici af mere forretningsmæssig karakter.

Bogen anlægger en juridisk tilgangsvinkel til risikostyring, men vi har forsøgt at skrive den i et sprog, der ikke forudsætter juridisk indsigt eller uddannelse. En række personer uden juridisk baggrund har således bistået med at luge ud i de juridiske udtryk, der havde sneget sig ind i de første manuskripter. Det er vores håb, at bogen kan være en inspirationskilde ikke kun for kommunale jurister, men også for den kommunale topledelse og interesserede kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Vi har fremhævet bogens eksempler med en lys grå baggrundsfarve, og har anvendt stiplede bokse de steder, hvor vi har haft bemærkninger af mere principiel karakter

Bogens første to kapitler udgør en generel del, der beskriver kommunernes juridiske rammebetingelser samt principperne for god offentlig topledelse og risikostyring (kapitel 1), og hvilke generelle overvejelser en kommune bør gøre sig i relation til juridisk risikostyring (kapitel 2). De efterfølgende kapitler (kapitel 3-6) behandler forskellige konkrete juridiske risici og hvordan de bedst kan håndteres i en kommune.

Kapitlerne indeholder konkrete anbefalinger til indholdet af en række juridiske risikostyringsinitiativer, ligesom problemstillingerne er søgt illustreret ved en række eksempler. Det sidste kapitel (kapitel 7) introducerer begrebet Lean, og ser på sammenhængen mellem Lean og juridisk risikostyring.

Vi har fået mange værdifulde input fra en række kommunale jurister og advokater. Ansvaret for bogens indhold er naturligvis vort eget, men de pågældende har bidraget med særdeles værdifuldt input i forbindelse med tilblivelsen af denne bog, og uden deres medvirken ville bogens praktiske anvendelighed have været betydeligt lavere. En stor tak skal derfor rettes til følgende i alfabetisk rækkefølge opregnede personer:

- Advokatfuldmægtig Rikke Søgaard Berth, Jonas Bruun
- Kontorchef Anne Margrethe Friis, Aalborg kommune
- Kontorchef Frederik Gammelgaard, Århus kommune
- Advokat og partner Simon Evers Hjelmborg, Bech-Bruun
- Chefjurist Vibeke Iversen, Københavns kommune
- Kontorchef Solvejg Schultz Jacobsen, KL
- Juridisk chef Berith Jensen, Odense kommune
- Direktør Finn Kjær Jensen, EIRM
- Chefkonsulent Hans Otto Jørgensen, KL
- Leder af borgmestersekretariatet Randi Kynde, Egedal kommune
- Juridisk chef Charlotte Lyrskov, Horsens kommune
- Juridisk chef Christian Mølgaard, Århus kommune
- Direktør Anders Møller, Parkering København
- Cand. jur. Pia Nedergaard, Lyngby Taarbæk kommune
- Direktør Peter Sylow, Foreningen til Bekæmpelse af Skader (FBS)
- Kontorchef Bodil Grønlund Sørensen, Århus kommune
- Juridisk konsulent Henrik B. Thomsen, Esbjerg kommune
- Advokat og partner Anders Valentiner-Branth, DLA Nordic

En helt særlig tak skal rettes til særligt Peter Sylow og Finn Kjær Jensen for at have fået ideen til denne bog. Uden dem var bogen ikke blevet til.

Vi vil også sige en stor tak til vores respektive ægtefæller – Christian Berg og Didder Louise Rye Iversen – for stor tålmodighed med hele bogprojektet. Endelig skal en tak rettes til vores forældre, der ligesom vore ægtefæller har bistået med korrekturlæsning af bogen.

Med henblik på eventuel udgivelse af senere udgaver af denne bog, er alle kommentarer, forslag til rettelser, tilføjelser og yderligere eksempler meget velkomne og kan sendes til bvo@kl.dk og jon.iversen@alumni.insead.edu.

København, 16. september 2007

Britt Vonger
Jon Iversen

Indhold

Kapitel 1
Indledning 13
1.1. Kommunernes juridiske rammebetingelser 13
1.1.1. Kommunalreformen og myndighedsopgaverne 14
1.1.2. De grundlæggende værdier 17
1.1.3. De begrænsede økonomiske ressourcer 19
1.1.4. Øget retliggørelse 20
1.1.5. Kommunernes interessenter 22
1.1.6. Kommunernes "kontrollanter" 26
1.1.7. Nul-fejlskultur 30
1.1.8. Kommunernes jurister 33
1.2. God offentlig topledelse (public governance) 36
1.3. Udviklingen inden for risikostyring 40
1.3.1. Nørby-udvalgets anbefalinger om risikostyring 40
1.3.2. Statens interne anbefalinger vedrørende risikostyring 43
1.3.3. Risikostyring og risikoledelse i kommunerne 47

Kapitel 2
Juridisk risikostyring i kommuner 57
2.1. Indledning 57
2.2. Organisering 59
2.3. Kommunens mål og juridiske delmål 63
2.4. Identifikation af juridiske muligheder og risici 65
2.5. Beskrivelse af juridiske muligheder og risici 70
2.6. Vurdering af juridiske muligheder og risici 71
2.7. Håndtering af juridiske muligheder og risici 72
2.8. Risikorapportering og kommunikation 75

Kapitel 3
Compliance – overholdelse af love og andre regler 79
3.1. Indledning 79
3.2. Generelt om compliance-programmer 80
3.2.1. Hvornår er der behov for et compliance-program? 82

3.2.2. Et konkret compliance-projekt:
Parkering København 83
3.2.3. Tværgående emner 85
3.3. Compliance på forskellige retsområder 88
3.3.1. Et forvaltningsretligt compliance-program 89
3.3.2. Et compliance-program vedr. sygedagpengeloven 91
3.3.3. Et persondataretligt complianceprogram 95
3.4. Intern og ekstern kontrol 97
3.4.1. Intern kontrol 98
3.4.2. Revisionen 102
3.4.3. Ekstern kontrol 103
3.5. Når der alligevel sker en fejl 108

Kapitel 4
Kontrakthåndtering 111
4.1. Indledning 111
4.2. Overblik over kommunens kontrakter 114
4.3. Gennemgang og risikoanalyse af kontrakterne 116
4.3.1. Identifikation og beskrivelse af risici 116
4.3.2. Vurdering og håndtering af risici 122
4.4. En klar kompetencefordeling 123
4.4.1. Decentraliceret kontraktindgåelse 123
4.4.2. Centraliseret kontraktindgåelse 126
4.5. Udbudsretlig compliance 126
4.6. Kontrakternes indhold 130
4.6.1. Indholdsmæssige begrænsninger 130
4.6.2. Udformningen af en kontrakt 133
4.6.3. Standardkontrakter og standardvilkår 134
4.6.4. Fleksibilitet – ændringer og forlængelser 136
4.6.5. Åbenhed og fortrolighed 137
4.6.6. Fortolkning af kontrakter 138
4.6.7. Ophør af kontrakter 140
4.7. En samlet kontrakthåndteringsstrategi 142

Kapitel 5
Håndtering af retssager 147
5.1. Indledning 147
5.2. Håndtering af retssager 148
5.2.1. Hvem har startet sagen ? 148

5.2.2. Tidlig vurdering af sagen 151
5.2.3. Bevisindsamling..... 153
5.2.4. Indhentning af baggrundsoplysninger, rådgivning mv. 154
5.2.5. Vurdering af omkostningerne..... 154
5.3. Domstol, voldgift – eller noget helt tredje ?..... 155
5.3.1. Domstolene..... 156
5.3.2. Voldgift..... 157
5.3.3. Mægling (mediation) 157
5.3.4. Domstol eller voldgift? 158

Kapitel 6
Anvendelse af advokater..... 161
6.1. Indledning 161
6.2. Intern eller ekstern juridisk rådgivning 163
6.3. Fast eller ad hoc advokat 165
6.4. Udbud af advokatydelser 166
6.4.1. Erfaringerne fra Århus kommune 166
6.4.2. Økonomi..... 168
6.4.3. Kvalitet & Service..... 175
6.4.4. Særligt om klientkonflikter og debiteringskrav..... 179
6.5. Instruktion, brug og kontrol af advokat 181

Kapitel 7
LEAN – og juridisk risikostyring..... 185
7.1. Indledning 185
7.2. Lean's fem principper..... 188
7.3. Spild 190
7.4. Nyttige værktøjer 191
7.4.1. Nøgletal for kerneopgaver 192
7.4.2. Kaizen – løbende forbedringer 192
7.4.3. De fem S'er..... 193
7.4.4. Nul-fejlstolerance 194
7.4.5. Gemba..... 194
7.4.6. Kortlægning af arbejdsgange 195

Bilag: Enterprise Risk Management – COSO-rapporten..... 197

Stikordsregister 207

Kapitel 1

Indledning

Kommunerne står foran store udfordringer i de kommende år. De juridiske krav fra kommunernes "interessenter" er på mange områder skærpet – ikke mindst set i lyset af de nye større kommuner. Borgerne stiller således øgede krav – ikke kun til kommunernes service – men også til kommunerne som myndigheder. De forventer en juridisk korrekt sagsbehandling i den enkelte sag. Det samme gælder en række andre af kommunernes interessenter.

Kommunalreformen har imidlertid også givet kommunerne nye muligheder for at håndtere udfordringerne. Hvor det for 10 år siden var under halvdelen af kommunerne, der havde en eller flere jurister ansat, er det nu alle kommuner. Dertil kommer, at der i de seneste år er introduceret flere nye værktøjer, som kan anvendes til at styrke det juridiske arbejde i kommunerne. På det generelle plan Public Governance-kodekset fra 2005 om god offentlig topledelse, og på det konkrete plan risikostyring. Denne bog handler om, hvordan risikostyring kan tilpasses det juridiske felt og dermed medvirke til at øge kvaliteten af kommunernes opgaveløsning.

I dette første kapitel beskrives indledningsvis de væsentligste af kommunernes juridiske rammebetingelser. Efterfølgende ser vi på principperne for god offentlig topledelse (public governance) i et juridisk perspektiv, og endelig afsluttes kapitlet med et generelt afsnit om udviklingen inden for risikostyring. Med udgangspunkt i dette forsøger vi i kapitel 2, at opstille en generel, systematisk metode til at arbejde med juridisk risikostyring.

1.1. Kommunernes juridiske rammebetingelser

Emnet for dette afsnit er at få indkredset de af kommunernes ramme-

betingelser, der har størst betydning for det juridiske arbejde i kommunerne.

1.1.1. Kommunalreformen og myndighedsopgaverne

Den 1. oktober 2002 nedsatte regeringen en kommission, med henblik på at tilvejebringe "en teknisk og faglig analyse", der skulle kunne udgøre et beslutningsgrundlag for politikernes overvejelser om behov for ændringer vedr. både kommunestørrelserne (strukturen) og opgavefordelingen. Kommissionen udarbejdede på dette grundlag en betænkning, som kom til at udgøre grundlaget for kommunalreformen.[1]

Flere af de hensyn, som indgik i Strukturkommissionens arbejde, handlede om relationen mellem kommunen og borgeren.[2] Et af dem var hensynet til borgerens retssikkerhed. Et andet var kvalitet i opgaveløsningen og faglig bæredygtighed. Kommissionen betragtede hensynet til borgernes retssikkerhed som et element i kvaliteten i myndighedsudøvelsen, og dermed et element i vurderingen af kommunernes faglige bæredygtighed.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at analysen vedrørende kommunernes myndighedsudøvelse i høj grad handlede om den del af kommunernes virksomhed, hvor kommunerne optræder som "statens forlængede arm", og hvor succeskriteriet derfor i høj grad er kommunernes evne til at implementere lovgivningen korrekt i den kommunale organisation.

Strukturkommissionen konkluderede generelt, at kommunerne på en række fagområder var for små henset til kommunernes generelle forvaltningsopgaver og myndighedsafgørelseskompetencer.[3]

---

1. Betænkning nr. 1434, Strukturkommissionen, januar 2004 (herefter "Betænkningen").
2. De hovedhensyn, som ifølge kommissoriet skulle indgå i Strukturkommissionens arbejde var: effektivitet og bæredygtighed, demokratisk kontrol, borgerinddragelse og dialog mellem borgere og politikere, kvalitet i opgaveløsningen, nærhed til borgerne, borgernes retssikkerhed og valgmuligheder, klarhed i ansvarsfordelingen, sammenhæng mellem kompetence og økonomisk ansvar. Endvidere tilføjede kommissionen selv to yderligere hensyn: enkelhed og styrbarhed.
3. Betænkningen s. 293f. Se også debatten i Folketinget og i medierne i efteråret 2006 vedr. kvaliteten af kommunernes håndtering af sygedagpengesager, hvor beskæftigelsesministeren erklærede sig sikker på, at der ville opstå færre fejl efter 1. januar 2007 når kommunerne blev større, se eks. Danske Kommuner "Flere fejl i små kommuner", 28. november 2006 og et § 20 spørgsmål stillet af Anne Baastrup, SF, under spørgetimen tirsdag den 21. november 2006.

Ved vurderingen af kommunernes evne til at håndtere generelle forvaltningsopgaver blev der henvist til en undersøgelse fra 2000 om kommunernes oplevelse af den statslige forskriftsstyring.[4] Strukturkommissionens konkluderede på baggrund af denne undersøgelse og en supplerende fokusgruppeundersøgelse:[5]

> "Generelt har de mindre kommuner sværest ved at håndtere de statslige forskrifter. Dette viser sig ved, at forvaltningschefer og kommunaldirektører i de mindre kommuner i højere grad end i de større kommuner:
> - opfatter antallet og indholdet af forskrifter som et problem i relation til at bevare det forvaltningsretlige overblik
> - opfatter de statslige forskrifter som en administrativ belastning
> - vurderer, at når statslige forskrifter ikke efterleves skyldes det, at det er praktisk umuligt, og fordi efterlevelse vil lægge beslag på en for stor del af kommunens administrative kapacitet
> - har sværere ved at forstå, hvordan de statslige myndigheder ønsker forskrifterne implementeret."[6]

Den generelle konklusion var, at større kommuner ville være en fordel i relation til at sikre overholdelse af de statslige regler. Interessant er imidlertid også, at tallene fra undersøgelsen illustrerede, at ikke kun de små kommuner havde svært ved overskue den statslige regulering.

På et spørgsmål om, hvorvidt antallet af statslige regler gjorde det vanskeligt at bevare overblikket, var der godt nok 90% af kommuner med under 5.000 indbyggere, der svarede helt enig eller enig, men blandt kommuner med over 40.000 indbyggere var det over halvdelen, der svarede det samme.[7]

Strukturkommissionen overvejede også hvilke faktorer, der havde betydning for kvaliteten af kommunernes myndighedsudøvelse:

---

4. Indenrigsministeriet og Finansministeriet, "Statens forskriftsstyring af kommunerne", KL, 2000. Undersøgelsen bestod af en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige kommunaldirektører og forvaltningschefer i landets kommuner, og en interviewundersøgelse med kommunaldirektørerne og forvaltningscheferne i 8 kommuner.
5. Betænkningen, kapitel 9.6, s. 285.
6. Betænkningen, kapitel 9.6, s. 285.
7. Betænkningen s. 286.

> "Myndighedsudøvelse indebærer en retlig ulighed mellem borger og forvaltning, når en offentlig myndighed i form af forvaltningsakter ensidigt og bindende fastlægger borgernes rettigheder og pligter.
>
> Netop fordi borgeren er afhængig af forvaltningens afgørelser og har pligt til at følge disse, er det en central målsætning for myndighedsafgørelser, at disse er korrekte og uvilkårlige og samtidig overholder processuelle sagsbehandlingskrav, der blandt andet tilsigter borgernes inddragelse og klageadgang. Lovregulering vil dog ikke i sig selv sikre, at myndighedsudøvelsen i de offentlige forvaltninger har den ønskede kvalitet. Kvaliteten er afhængig af den enkelte forvaltningsmyndigheds ledelse, kompetencer, viden, erfaring mv."[8]

Strukturkommissionen valgte at fokusere på myndighedsafgørelser på udvalgte sektorområder[9], hvor det var muligt at finde information om kvaliteten i sagsbehandlingen. Generelt fandt kommissionen, at der kun var en svag sammenhæng mellem kommunestørrelse og kvalitet i opgaveløsningen, men pegede alligevel på to årsager til, at små kommuner efter kommissionens opfattelse måtte have vanskeligere ved at håndtere myndighedsudøvelsen. For det første, at medarbejderne i de små kommuner ikke havde den fornødne erfaring og rutine med nogle sagstyper på grund af et mindre sagsvolumen (færre sager). For det andet, at medarbejdernes faglige uddannelsesniveau ikke i alle tilfælde var tilstrækkeligt, og der var ringere mulighed for specialisering af medarbejderne i de små kommuner.[10]

De større kommuner, der er opstået som en konsekvens af kommunalreformen, kan således – hvis ovenstående antagelser er korrekte – ikke i sig selv forventes at indebære en endegyldig løsning

8. Betænkningen, kapitel 9.7, s. 292.
9. Strukturkommissionen kunne også have valgt at inddrage Folketingets Ombudsmands statistik, idet ombudsmanden hvert år udarbejder en detaljeret statistik på baggrund af de henvendelser han modtager og deres udfald. Det primære fokusområde for ombudsmanden er netop de generelle forvaltningsretlige regler. Nogle af hovedtendenserne i statistikken er beskrevet senere i afsnittet.
10. Betænkningen, kapitel 9.7, s. 293-294.

på, hvordan kommunen sikrer kvaliteten i kommunens myndighedsafgørelser. En øget kvalitet forudsætter således også aktiv handling fra den enkelte kommunes side, så der sker den nødvendige specialisering af medarbejderne.

1.1.2. De grundlæggende værdier

Offentlige organisationer er generelt funderet på en række klassiske værdier, som finder anvendelse på tværs af den offentlige sektor:[11]

- Et ansvar over for samfundet generelt
- Åbenhed og offentlighed
- Retssikkerheden
- Uvildighed, saglighed og loyalitet
- Fornyelse og innovation

En af de værdier som den offentlige topledelse er forpligtet til at værne om, er således hensynet til borgernes retssikkerhed.

I forbindelse med Strukturkommissionens betænkning beskrev kommissionen borgernes retssikkerhed – og betydningen af den – på følgende måde:[12]

> "*Borgernes retssikkerhed* er i den klassiske betydning en beskyttelse af borgerne mod forvaltningsmæssige fejl.
>
> Der kan overordnet skelnes mellem processuel retssikkerhed, der vedrører overholdelsen af de fastsatte regler om fremgangsmåden for den offentlige sagsbehandling, og resultatorienteret eller materiel retssikkerhed, der vedrører, om borgerne får de rettigheder eller ydelser, de ifølge loven har krav på, og ikke pålægges pligter, der ikke er lovhjemmel til.
>
> Retssikkerhed er med andre ord et element i kvaliteten af udøvelsen af myndighedsopgaverne. Mulighederne for at leve op til

11. Public Governance-kodeks for god offentlig topledelse i Danmark, Forum for Offentlig Topledelse, 1. udgave, maj 2005, s. 19f. (herefter Public Governance-kodekset).
12. Betænkningen s. 135f.

> de indholdsmæssige og processuelle krav er således også et parameter i vurderingen af faglig bæredygtighed."[13]

Det er vigtigt at være opmærksom på, at hensynet til retssikkerheden er et af de hensyn, der risikerer at komme i konflikt med andre vigtige hensyn, som det offentlige også har pligt til at varetage, herunder særligt økonomiske (effektivitets)hensyn.[14]

I forbindelse med forarbejdet til kommunalreformen var Strukturkommissionen således helt bevidst om, at flere af de hensyn, som kommissionen skulle inddrage i sit arbejde, kunne være i konflikt med hinanden. Kommissionen så det imidlertid ikke som sin opgave at løse disse konflikter, men alene at påpege deres eksistens, så der politisk kunne tages stilling til, hvordan hensynene skulle afvejes over for hinanden.[15]

I Public Governance-kodekset fra 2005 beskrives en af de væsentligste forskelle mellem offentlige myndigheder og private virksomheder også som, at der i offentlige organisationer er en langt mere kompleks bundlinje:[16]

> "Den offentlige sektor er kendetegnet ved en kompleks bundlinie med mange samtidige, undertiden modstridende og delvist ligeværdige succeskriterier for arbejdet. Effektivitet, kvantitet og kvalitet i den offentlige opgaveløsning skal balanceres og ske under hensyntagen til demokratiske værdier, retssikkerhed, hensynet til fællesskabet, de svageste mv. Det kræver, at toplederen og organisationen skal være i stand til at orientere sig mod og kombinere flere – i nogle tilfælde konfliktende – bundlinier og skiftende succeskriterier."

I den forbindelse er det interessant at bemærke, at der er en udvikling i gang mod en mere kompleks bundlinje i private virksomheder, fx ved at

13. Endvidere anførte Strukturkommissionen: "Det skal bemærkes, at retssikkerhedsbegrebet ikke udelukker forskelsbehandling/variation. I det omfang, der politisk er truffet beslutning om, at der er et lokalt politisk handlerum i opgaveløsningen, er variation og forskelsbehandling ikke et retssikkerhedsmæssigt problem, så længe variationen holder sig inden for lovgivningens rammer."
14. Public Governance-kodekset s. 33 og Betænkningen s. 125f.
15. Betænkningen s. 125f.
16. Public Governance-kodekset s. 17f.

virksomhederne skal vise større samfundsansvar. Der er således på det punkt en tendens til, at forskellen mellem den offentlige og den private sektor mindskes.

1.1.3. De begrænsede økonomiske ressourcer

Kommunerne er generelt præget af, at de økonomisk står over for en række markante udfordringer, herunder blandt andet den demografiske udvikling (ændringerne i befolkningssammensætningen) og borgernes stigende krav til velfærdsydelserne.[17]

Den demografiske udvikling betyder for det første, at den offentlige service vil blive dyrere (det der kaldes det demografiske udgiftspres), og for det andet at det vil blive mere vanskeligt at rekruttere den nødvendige arbejdskraft til at levere særligt de basale velfærdsydelser.

De stigende krav til velfærdsydelserne i form af øgede krav fra borgerne til den service de modtager fra kommunen, kaldes også velstandsdilemmaet. Velstandsdilemmaet indebærer, at jo rigere et samfund bliver, jo flere velfærdsydelser vil borgerne forvente, og jo mere fritid efterspørger de. Derfor er det sandsynligt, at efterspørgslen på offentlige serviceydelser vil fortsætte med at stige i de kommende år, hvilket vil forstærke presset på de offentlige udgifter.

Der er også en række andre generelle faktorer i form af fx de årlige økonomiske aftaler, der påvirker kommunernes økonomi. Hertil kommer de økonomiske faktorer, der gør sig gældende i den enkelte kommune.

De begrænsede ressourcer, som i alle kommuner – men dog i varierende omfang – gør sig gældende, har betydning også for det juridiske arbejde. Der er paralleller til det forhold, at retssikkerhed og effektivitet ikke altid er to hensyn, der lever i harmoni med hinanden. Sammenstød kan fx ske i forbindelse med generelle sparerunder, hvis der ikke sikres opmærksomhed på de juridiske krav på det pågældende sagsområde.

Særligt besparelser, der udformes som generelle besparelseskrav på fagområderne, indebærer en risiko for, at der skæres i lovplig-

17. Det fremgår bl.a. af Velfærdskommissionens rapporter mv. De kan findes på hjemmesiden: www.velfaerd.dk. Der kan endvidere henvises til KLs publikation "Kommunerne og 2015 – 10 forslag til økonomiske rammevilkår", 2006.

tige opgaver. Enten ved at ydelser kommunen har pligt til at stille til rådighed for borgerne reduceres, eller ved at ydelserne reduceres, uden at der sker den forudgående individuelle visitation af den enkelte borger. Hvis fx kommunen beslutter at reducere serviceniveauet på hjemmehjælpsområdet, kræver en implementering af det nye serviceniveau i forhold til borgere, der allerede får hjemmehjælp, at der sker en ny visitation (at der træffes en ny afgørelse) i forhold til hver enkelt borger.

I sådanne situationer er det vigtigt at kommunen sikrer sig, at besparelserne bliver et både/og – at kommunen både sikrer de økonomiske hensyn og hensynet til retssikkerheden.

Et andet forhold, det er vigtigt at være opmærksom på er, at effektiviseringshensyn i form af fx et ønske om at sammenlægge mange små kontrakter til færre store, kan blive en "dyr" besparelse, hvis der er manglende opmærksomhed på de juridiske forpligtelser, som kommunen tidligere har påtaget sig. Kommunens jurister kan også anvendes til at sætte fokus på potentielle besparelser for kommunen ved at identificere dårlige og dyre kontrakter for kommunen og hjælpe kommunen med at slippe ud af dem.

Det samme gælder i de situationer hvor kommunen – fx gennem projekter vedr. Lean[18] – forsøger at sætte fokus på potentielle effektiviseringer af arbejdsgangene. Her kan juristerne både medvirke til, at der ikke skæres i lovbundne arbejdsprocesser, men også til at identificere uudnyttede muligheder i lovgivningen, fx hvor kommunen ikke har været opmærksom på, at en konkret arbejdsgang ikke var et lovkrav.

1.1.4. Øget retliggørelse

Retliggørelse bruges som betegnelse for det forhold, at problemstillinger, der tidligere blev betragtet som ikke-juridiske, får en juridisk karakter, fx gennem lovgivning eller gennem konkrete afgørelser fra domstolene. I Finansministeriets "Udfordringer og muligheder? den kommunale økonomi frem mod 2010" skelnes der mellem følgende former for retliggørelse:

18. Lean betyder trimmet til nye aktiviteter og udfordringer. Forholdet mellem Lean og juridisk risikostyring er nærmere gennemgået i kapitel 7.

- Materiel retliggørelse
  - Individuelle retskrav
  - Ikke lovfæstede rettigheder
  - Ankemulighed
- Processuel retliggørelse
  - Krav om særlige procedurer
  - Eksterne rådgivende fora, f.eks. ældreråd
  - Nye styreformer med måltal, produktionskrav mv.

Finansministeriet forholder sig i samme publikation kritisk til den stigende tendens til retliggørelse:

> "Samtidig vil en yderligere udbredelse af retliggørelsen medføre, at mulighederne for politisk prioritering samt fleksibel styring og tilrettelæggelse af servicetilbuddene forringes i de enkelte amter og kommuner. Det kan føre til dårligere planlægningsmuligheder og lavere effektivitet, men kan dybest set også medføre, at rationalet bag det kommunale selvstyre udhules.
>
> Stat, amter og kommuner samarbejder om de overordnede økonomi- og velfærdsmålsætninger, men der er samtidig en arbejdsdeling mellem myndighederne, som er en forudsætning for at opfylde målene og tackle de kommende års udfordringer.
>
> Amter og kommuner har ansvar for at opfylde borgernes retssikkerhed på ydelser, og det skal ske med hensyntagen til god forvaltningsskik. Til gengæld bør der udvikles mest mulig metodefrihed i opgaveløsningen, så der skabes gode rammer for nytænkning. Samspillet mellem medier og politikere kan i nogle tilfælde trække i modsat retning, idet mediernes fokusering på enkeltstående eksempler kan foranledige politiske krav om standardisering og kontrol."[19]

Synspunktet om metodefrihed i opgaveløsningen er siden gentaget i andre sammenhænge, herunder senest i forbindelse med kommunernes

19. Finansministeriets "Udfordringer og muligheder? den kommunale økonomi frem mod 2010".

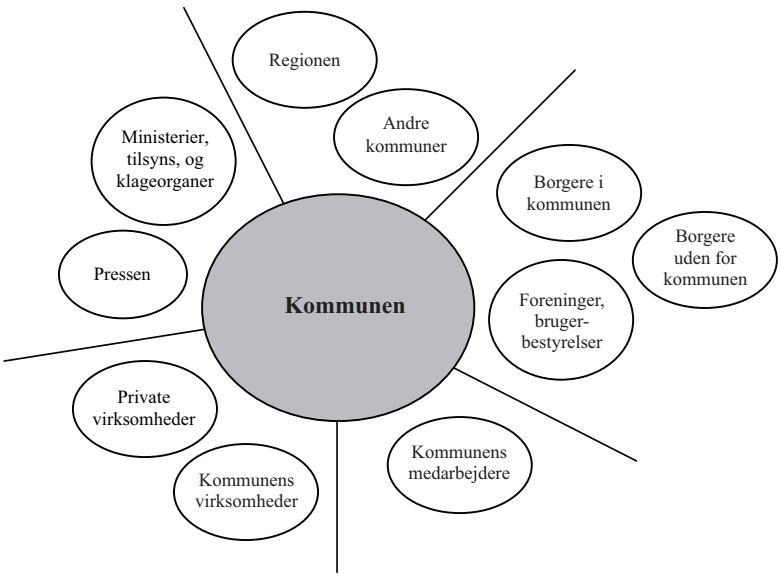
økonomiaftale for 2008, der indeholder en række principper for decentral styring, herunder bl.a. et princip om mål- og rammestyring og en systematisk regelforenklingsindsats.

Synspunktet ændrer imidlertid ikke ved, at der i dag er tale om en ganske betydelig retliggørelse af en stor del af kommunernes opgaver. Det har den konsekvens, at kravene til den juridiske viden i kommunerne er stigende, fordi de fleste sagsområder er underlagt en række indholdsmæssige og processuelle krav.

1.1.5. Kommunernes interessenter

Kommunerne har mange – og meget forskelligartede – interessenter. Interessenterne vil kunne variere fra kommune til kommune, men vi har forsøgt at beskrive nogle af de typisk forekommende interessenter i nedenstående figur.

Figur: Kommunens interessenter



At borgerne i kommunen må betragtes som "interessenter" er oplagt. Borgerne er interessenter i forhold til kommunen som offentlig myndighed – både når kommunen træffer konkrete afgørelser (fx tilladelser, visitation af ydelser, påbud) og generelle beslutninger der påvirker

mange borgere på én gang (fx brugerbetalingstakster og kommunal- og lokalplaner). Borgerne er også interessenter i forhold til kommunen som leverandør af serviceydelser, fx børnepasning, skole og ældrepleje. Endelig er borgererne interessenter i relation til, hvordan lokaldemokratiet i kommunen fungerer.

Lokalsamfundet, herunder foreninger og brugerbestyrelser mv., er grupper af borgere, der typisk har slået sig sammen i forbindelse med "udøvelsen" af en konkret interesse. De berøres også af kommunens handlinger (eller undladelser), og der vil være kommunale beslutninger, der retter sig specifikt mod dem, (fx driftsoverenskomster med institutioner, bevillinger til kommunale institutioner, lokaleleje mv.).

Borgere i andre kommuner kan også have en interesse i kommunen. Det kan fx være forældre til et barn, der bor i kommunen, borgere der arbejder i én kommune men bor i en anden, eller naboer til en støjende virksomhed i kommunen.

Kommunens medarbejdere har også en interesse i hvordan kommunen agerer. Det gælder både i kommunens rolle som arbejdsgiver, men også i andre situationer, fx hvor der er tale om udlicitering af nye opgaver.

Den næste gruppe af interessenter er virksomhederne. Der vil være mange både private og offentlige virksomheder, der har en interesse i kommunen, herunder ikke mindst virksomheder i kommunen, der har brug for kommunale tilladelser for at kunne drive eller udvide deres virksomhed. Der kan også være tale om virksomheder, der fungerer som leverandører til kommunen, og som har en interesse i, hvordan kommunen håndterer sine kontraktforhold. Andre virksomheder kan have en interesse i kommunen, selvom de ikke p.t. er leverandører til kommunen, særligt i relation til hvordan kommunen håndterer udbuds- og konkurrencereglerne.

Kommunens egne virksomheder – har samme interesse i kommunen som private virksomheder. Derudover kan der være særlige problemstillinger, der knytter sig til netop denne type af virksomheder, herunder fx i relation til hvordan kommunen håndterer sine ejerinteresser i virksomheden.

Der er også en gruppe af interessenter, der fungerer som "kontrollanter" af kommunerne. Det gælder fx ministerierne, det kommunale tilsyn, Folketingets Ombudsmand og andre tilsyns- og kontrolorganer. De forskellige kontrolorganer har et ansvar for at medvirke til at sikre, at kommunerne overholder lovgivningen.

Medierne fungerer også som kontrollanter af kommunerne. I modsætning til de øvrige, har medierne ikke formelle sanktioner, de kan iværksætte over for den kommune, der ikke samarbejder med dem, og det er derfor af stor betydning for medierne, hvilken grad af åbenhed og gennemsigtighed, der præger den enkelte kommune.

Åbenheden understøtter også de øvrige interessenters mulighed for at varetage deres respektive interesser.

Kommunerne er også interessenter i forhold til hinanden. Kommunerne har altid haft mange berøringsflader med hinanden, og der er ikke blevet færre som følge af kommunalreformen. Kommunerne har således på en række områder behov for at formulere fælles regionale interesser og bliver dermed afhængige af, hvad der sker i de øvrige kommuner i regionen. Kommunerne har også – særligt på det sociale område – behov for at købe og sælge institutionspladser, hvilket betyder, at der er kommuner, der får en slags leverandørrolle i forhold til de øvrige. Der har også historisk på en række områder – særligt affaldsområdet – været tradition for at danne fælles virksomheder i form af kommunale fællesskaber. Endelig er der situationer – fx i relation til overholdelsen af de årlige økonomiske aftaler mellem KL og regeringen – hvor alle kommuner har en interesse i, hvordan de enkelte kommuner agerer.

Endelig har kommunerne en række berøringsflader med regionerne, bl.a. vedrørende køb af institutionspladser.

Det er ikke ualmindeligt, at de forskellige gruppers interesser i konkrete sager kan være modsatrettede, hvilket medvirker til at komplicere håndteringen af interessenterne for den enkelte kommune.

> Et eksempel: En virksomhed i kommunen ønsker at få en dispensation fra en lokalplan. En gruppe borgere i kommunen, der er naboer til virksomheden, ønsker ikke, at dispensationen gives. De lokale aviser skriver derfor løbende om sagen. En konkurrerende virksomhed mener, at det vil være konkurrenceforvridende, hvis den anden virksomhed får dispensationen. Naturklagenævnet bliver efterfølgende involveret i sagen, fordi der opstår en diskussion om, hvorvidt der var hjemmel til at give dispensationen i planlovgivningen.

En anden udfordring for kommunerne hidrører fra en tendens til skærpede krav og forventninger fra flere af interessenterne. Det gælder ikke

mindst i forholdet mellem kommunen og borgerne, men også i forholdet til en række andre af kommunens interessenter.

Også den generelle informationsteknologiske udvikling i samfundet vil være en faktor, som formentlig vil skubbe på en udvikling i retning af skærpede krav til kommunen fra dens interessenter:[20]

> "Den informationsteknologiske udvikling betyder, at den offentlige sektors interessenter vil blive stadig bedre klædt på til i en ligeværdig dialog med den enkelte offentlige organisation og udfordre dennes videnmonopol, herunder ikke mindst monopolet på at definere, hvad der er den rette viden, den rette løsning og kvalitet for den enkelte. På Internettet kan den enkelte i stigende grad kigge den offentlige organisation over skulderen, få viden om retsgrundlag for afgørelser, få indsigt i processer og begrundelser, i det udmeldte og det faktiske serviceniveau, alternative ydelser, etc. Informationsteknologien gør det lettere for den enkelte at sammenligne serviceniveauet mellem forskellige offentlige myndigheder og serviceleverandører og på tværs af landegrænser. Informationsteknologien gør det lettere for borgeren at komme i kontakt med den offentlige organisations politiske og administrative beslutningstagere."

I takt med at interessenternes – herunder borgernes – juridiske viden forøges, vil der således blive stillet større juridiske krav til kommunerne.

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at en af forudsætningerne for principperne om decentral styring i økonomiaftalen for 2008, er aktiv inddragelse af kommunens institutioners medarbejdere og brugere:

> "En styring af de decentrale institutioner, der understøtter en aktiv inddragelse af såvel ansatte som brugere, er en væsentlig forudsætning for udvikling af den offentlige service.
>
> Både medarbejderne på de kommunale institutioner og brugere heraf har en viden om kvaliteten og udviklingsmulighederne

20. Public Governance-kodekset s. 26f.

i den offentlige, borgernære service. Det er derfor vigtigt, at styringsmodellen sikrer en løbende dialog med disse to grupper."[21]

1.1.6. Kommunernes "kontrollanter"

Der findes en række forskellige tilsyns- og kontrolorganer på det kommunale område – både eksterne og interne. I dette afsnit fokuseres på de eksterne kontrolfunktioner, men kommunerne har også en række interne kontrolfunktioner, der beskrives nærmere i kapitel 3.

Der er en generel tendens til, at kontrollen med kommunerne skærpes, blandt andet i form af at kontrolorganerne i højere grad ikke kun reagerer på klager, men også kan tage sager op på eget intiativ. Der er også en tendens til, at de der fører kontrol med kommunerne ikke kun undersøger enkeltstående sager, men også ser på større grupper af sager for at afdække, om der på de udvalgte områder er tale om generelle "systemfejl" i kommunernes administration.

Ankestyrelsen gennemfører således systematisk og løbende praksisundersøgelser på forskellige områder,[22] og det samme gør de sociale nævn. Folketingets Ombudsmand iværksætter også generelle undersøgelser på eget initiativ. I 2003 gennemførte ombudsmanden således en egendriftundersøgelse af 75 revalideringssager fra 5 kommuner, der udmundede i en gennemgang af, hvilke generelle fejl han havde fundet hos hver af kommunerne i sagerne.[23]

De generelle praksisundersøgelser får generelt meget mediebevågenhed. Et eksempel på dette er en praksisundersøgelse fra det sociale nævn for Nordjyllands amt i 2006 vedr. kommunernes standsning af sygedagpenge:

"*Politikere: Stop snyd med sygedagpenge.* En række politikere forlanger handling på baggrund af nordjyske tal, der viser, at mange borgere bliver snydt, når kommunen stopper deres sygedagpenge. Undersøgelsen fra Det Sociale Nævn i Nordjylland viser, at mere end hver tredje borger, der bliver frataget sygedagpenge, faktisk har ret til at få pengene udbetalt. Socialdemokraternes arbejdsmarkedsordfører Thomas Adelskov er rystet: – Det er hjerteskæ-

21. Aftale om kommunernes økonomi for 2008, s. 20.
22. Se www.cms.ast.dk/dokumenter/publikationer/Analyse_Statistik.asp.
23. Se hjemmesiden http://www.ombudsmanden.dk, Særlige undersøgelser, Egen drift-projekter, 2003.

> rende. Der er tale om, at mennesker mister deres sygedagpenge, og nogen mister måske hele deres forsørgelsesgrundlag på den her baggrund. Også SF's Anne Baastrup er i oprør: – Den er gruelig gal med forvaltningen af den her meget centrale lovgivning, siger hun. Både hun og Thomas Adelskov vil have beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen på banen – Det nye tal kræver, at ministeren og i givet fald også Folketinget reagerer, siger Thomas Adelskov. Venstres arbejdsmarkedsordfører, Jens Vibjerg, mener heller ikke, at tallene er gode nok. – Vi må i en periode have en mere intensiv overvågning af, om kommunerne løser opgaven godt nok. Sker det ikke, må vi tage skrappere midler i brug, siger Jens Vibjerg. …"[24]

En anden indfaldsvinkel til kontrollanternes syn på kommunerne er at se på de generelle tendenser i relation til deres praksis. Vi har neden for valgt at fokusere på Folketingets Ombudsmands praksis i forhold til kommunerne. Det skyldes, at Ombudsmanden er speciel derved at hans kompetence omfatter hele den kommunale organisation, og ved at han behandler sager både vedrørende kommunale og statslige myndigheder.

Folketingets Ombudsmand har ikke altid haft fuld kompence til at behandle klager over kommunerne. Det fik han først 1. januar 1997.[25] Før den dato kunne Ombudsmanden kun behandle sager, hvor der var mulighed for at klage til en statslig klageinstans.[26]

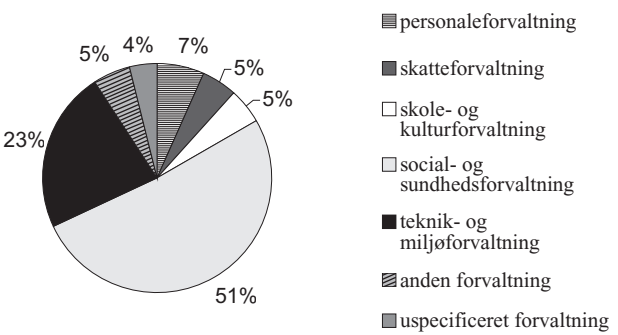
---

24. Se hjemmesiden www.dr.dk, 20. november 2006. Andre eksempler på tilsvarende artikler der har været udløbere af generelle praksisundersøgelser er: Berlingske Tidende, "Pensioner tildeles tilfældigt", 13. november 2006, Danske Kommuner, "Førtidspensioner uddeles lemfældigt", 13. november 2006, Danske Kommuner "Minister kræver svar", 20. november 2006, Danske Kommuner, "Graverende fejl i sygedagpengesager", 27. november 2006, Danske Kommuner, "Flere fejl i små kommuner", 28. november 2006 og KLs hjemmeside, "Kommunerne ikke gode nok i børnesager", 14. december 2006.
25. Jf. Ombudsmandsloven (lov nr. 473 af 12. juni 1996) med senere ændring.
26. Der gælder dog stadig en regel om, at ombudsmanden ved bedømmelsen af kommuner og regioner skal "tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder disse myndigheder virker." Det betyder imidlertid ikke, at sager vedr. kommuner skal bedømmes særlig lempeligt, men at ombudsmanden skal respektere den enkelte kommunalbestyrelses budgetmagt (dvs. at det er kommunalbestyrelsen, der inden for rammerne af gældende ret fordeler kommunens ressourcer), og at ombudsmanden i relation til skønsmæssige afgørelser må respektere den lokalpolitiske afvejning, som vil kunne føre til et forskelligt resultat fra kommune til kommune. Se i den forbindelse Jon Andersen m.fl., "Ombudsmandsloven med kommentarer", DJØF, 1999, s. 37.

Udviklingen i de sager om kommuners sagsbehandling som Folketingets Ombudsmand har behandlet, er belyst i de årlige ombudsmandsberetninger, som indeholder et omfattende talmateriale. I det følgende vises oversigter over nogle af de væsentligste forhold omkring kommunernes sagsbehandling set i forhold til Ombudsmandens praksis. De generelle forhold omkring Ombudsmandens arbejde i forhold til kommunerne er nærmere beskrevet i kapitel 3, "Intern og ekstern kontrol".

Et af de forhold, som Ombundsmanden ser på i sin statistik er, hvilke forvaltningsområder inden for den kommunale organisation klagerne omhandler.

Figur: Oversigt over hvilke (primær)kommunale forvaltningsområder ombudsmandsklagerne vedrørte i 2005



Kilde: Folketingets Ombudsmands beretning 2005

Det fremgår af figuren, at den største gruppe af sager – ikke overraskende – vedrører klager over sagsbehandlingen på social- og sundhedsområdet og dernæst teknik- og miljøområdet. Det er i den sammenhæng vigtigt at være opmærksom på, at Ombudsmanden tager udgangspunkt i en funktionel og ikke en organisatorisk opdeling. Det afgørende for Ombudsmandens rubricering af en sag i sin beretning er således ikke, hvilken forvaltning, der er angivet på myndighedens brevpapir, men hvad sagens indhold har været.

Hvis man ser på udfaldet af klagerne i 2005, er resultatet for den samlede kommunale sektor,[27] at 90% af sagerne blev afvist, 7% blev rea-

27. Begrebet "den kommunale sektor" omfatter i ombudsmandens sagsbehandling: primær-

litetsbehandlet, men gav ikke anledning til kritik eller henstilling og 3% gav anledning til kritik, henstilling mv. For den statslige sektors vedkommende blev 70% af sagerne afvist, 24% blev realitetsbehandlet, men gav ikke anledning til kritik eller henstilling og 6% gav anledning til kritik, henstilling mv.

Der blev således generelt udtrykt kritik i en mindre andel af den kommunale sektors klagesager end i de sager, der blev rejst mod staten.[28] Det er imidlertid værd at bemærke, at hvis man kun ser på de klager, der blev realitetsbehandlet – dvs. som ikke blev afvist – så gav klagerne over kommuner mv. oftere anledning til kritik end klagerne over staten. I 2005 var det således for den kommunale sektor 36 ud af 108 (33%) af de realitetsbehandlede sager, der gav anledning til kritik, henstilling eller lignende, mens det for statens vedkommende var 161 ud af 823 (20%).

En del af forklaringen på at så stor en andel af de kommunale sager afvises, er formentlig, at der på det kommunale område jævnligt vil være tale om en uudnyttet statslig rekursadgang, eller at sagen kan oversendes til det kommunale tilsyn og derfor foreløbigt afvises af Ombudsmanden.

Alt i alt må konklusionen dog være, at der ikke er noget i Ombudsmandens statistik, der tyder på, at kommunerne generelt set har vanskeligere ved at overholde de generelle forvaltningsretlige regler end de statslige myndigheder. Antallet af klager i forhold til den samlede sagsmængde er lav, og andelen af klager, der giver anledning til kritik er også lav, i hvert fald set i forhold til det samlede antal klagesager.

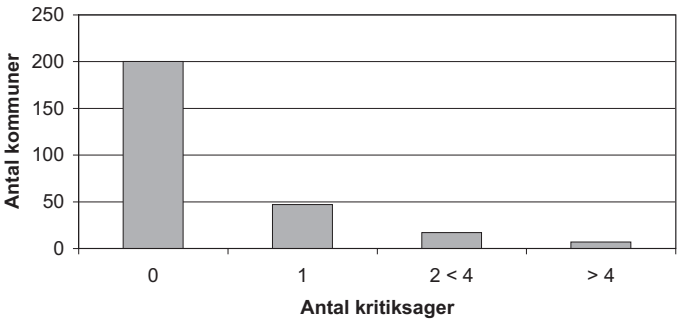
Ud over den statistik, som Ombudsmanden offentliggør i sine årlige beretninger, foreligger der en særskilt udarbejdet statistik over, hvor mange kritiksager, der har været for hver enkelt kommune i årene 2000-2006.

---

kommuner, amtskommuner, Bornholms, Frederiksberg og Københavns kommuner, særlige kommunale enheder og kommunale fællesskaber.

28. Jf. Ombudsmandens beretning fra 2005. At der er tale om en generel tendens bekræftes af, at i årene 1997-2005 er der kun ét år (2003), hvor andelen af sager, der gav anledning til kritik, lå højere for kommunerne end for staten.

Figur: Samlet antal kritiksager pr. kommune i årene 2000-2006



Kilde: Folketingets ombudsmand

Figuren viser, at der er 200 ud af de 271 "gamle" kommuner, der ikke har haft en klagesag hos Ombudsmanden, der gav anledning til kritik, henstilling mv i den pågældende periode, og kun 11 kommuner har haft 4 eller flere kritiksager.

Det er værd at bemærke, at der ikke nødvendigvis er en direkte sammenhæng mellem indbyggertallet og antallet af kritik-sager. Således havde en af de kommuner, der kun har haft én kritiksag i de pågældende år, næsten 200.000 indbyggere, mens en af de kommuner, der havde over 4 kritiksager i den pågældende periode havde ca. 11.000 indbyggere. Det skal dog tilføjes, at alle kritiksagerne for den sidstnævnte kommune stammede fra ét konkret år. Der er kun én kommune, der har haft kritiksager i alle 7 år.

Afslutningsvis er det vigtigt at understrege, at det langt fra kun er Folketingets Ombudsmand, der behandler klager fra borgerne, og at Ombudsmandens tal derfor ikke giver det samlede billede af omfanget af klager vedrørende fejl i sagsbehandlingen, og i hvilket omfang borgerne får medhold i klagerne.

1.1.7. Nul-fejlskultur

Den offentlige sektors nul-fejlskultur er generelt et begreb, der ofte har en meget negativt ladet klang.

> "Fire ud af ti DJØF-ledere i kommuner og regioner oplever, at nul-fejlskulturen i det offentlige hæmmer innovationen. Der er

> brug for politisk nytænkning, hvor kvalificeret risikovillighed belønnes."[29]

Citatet overfor stammer fra en indledning til en artikel i DJØF-bladet. I artiklen defineres nul-fejlskultur som:

> "Begrebet nul-fejlskultur sigter til, at i et politisk ledet system kan tilsyneladende mindre fejl hurtigt gå hen og blive til en politisk enkeltsag, hvor spørgsmålet om, hvorvidt der skal rulle hoveder, meget hurtigt bliver bragt på bane. Det giver en betydelig politisk overfølsomhed over for fejl – også mindre fejl, som ikke har nogen konsekvenser for borgerne. Og så bliver kulturen let fokuseret på ikke at begå nogen fejl overhovedet."

Omvendt bruges begrebet nul-fejlskultur eller nul-fejlstolerance i forbindelse med Lean som et meget positivt ladet begreb, idet det anskues som et værktøj til sikring af kvaliteten.

Det er vores opfattelse, at årsagen til de forskellige opfattelser bl.a. skal søges i det forhold, at begrebet bruges til at beskrive vidt forskellige situationer.

> "Der er steder, hvor man ikke må lave fejl, og der er steder hvor man godt må. Det er ikke i orden at lave sjov med statsregnskabet. – Claus Juhl, administrerende direktør, Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune."[30]

Der er en afgørende forskel på, om begrebet anvendes til at diskutere, hvorvidt kommunerne må begå fejl i sagsbehandlingen af fx sager vedr. tvangsfjernelse af børn, eller om der er tale om fastlæggelsen af en udviklingsstrategi for kommunen.

Når det gælder sagsbehandlingen i kommunerne, bør kommunerne selvfølgelig forsøge i videst muligt omfang at undgå fejl og at lære af de fejl, der uundgåeligt opstår. Offentlige organisationer skal samtidig være innovative, og ikke kun forsøge at undgå risici, men også at gribe muligheder. Det ene udelukker imidlertid ikke det andet.

---

29. Jf. DJØF-bladet nr. 8, 8. juni 2007.
30. Rambøll Management, "Innovationskraft: Dilemmaer og potentialer i offentlig innovation", 2006, s. 36. Publikationen kan downloades på Rambøll Managements hjemmeside www.ramboll-management.dk.

For os er begrebet nul-fejlskultur således ikke primært knyttet til en bekymring for at tage chancer (på grund af risikoen for, at der vil "rulle hoveder", hvis det går galt), men at de opgaver kommunerne har – særligt deres myndighedsopgaver – giver dem et særligt ansvar for at sikre sig, at der ikke sker fejl i forbindelse med sagsbehandlingen.

De særlige myndighedskompetencer, som kommunerne har i forhold til borgere og virksomheder, betyder, at samfundet (særligt borgere og virksomheder) helt naturligt vil være særlig kritiske over for fejl begået af en offentlig myndighed, idet en del af kommunens arbejde bl.a. består i at gribe ind over for selvsamme borgere og virksomheders fejl.

En borger har en berettiget forventning om, at den kommunale medarbejder, der behandler hans eller hendes sag, kender alle de relevante regelsæt, og at medarbejderen fortolker reglerne korrekt. Det følger også af det generelle krav om lovmæssig forvaltning.

Det er naturligvis ikke det samme som, at det altid er muligt at undgå fejl. Dels er det menneskeligt at fejle, ligesom visse regler ændres hyppigt eller er uklare med fortolkningstvivl til følge. Når en kommune skal forebygge, at der sker fejl, er det derfor vigtigt at forholde sig realistisk til, hvor i organisationen og hvorfor fejlene opstår. Det er også vigtigt, at være opmærksom på, at der er nogle fejl, der har alvorligere konsekvenser end andre.

Det er i den sammenhæng interessant, at i en publikation fra 2006 udarbejdet af Rambøll Management om "Innovationskraft – dilemmaer og potentialer i offentlig innovation" anskues sikker drift og innovation i tråd med ovennævnte ikke som hinandens modsætninger men som en udfordring, der kan håndteres på forskellig vis, blandt andet gennem fokus på tilrettelæggelsen af arbejdsgangene:

> "Desuden peger en række offentlige ledere på at det ofte er muligt at tilrettelægge arbejdsgange der forebygger fejl, således at det er processen der regulerer kvaliteten, frem for en kontrolinstans. (Et relevant redskab i den sammenhæng er i øvrigt *lean management*, som drøftet tidligere)."[31]

Vi vil senere i bogen vende tilbage til, hvordan kommunerne kan ar-

31. Jf. Rambøll Management, "Innovationskraft. Dilemmaer og potentialer i offentlig innovation", 2006, s. 37.

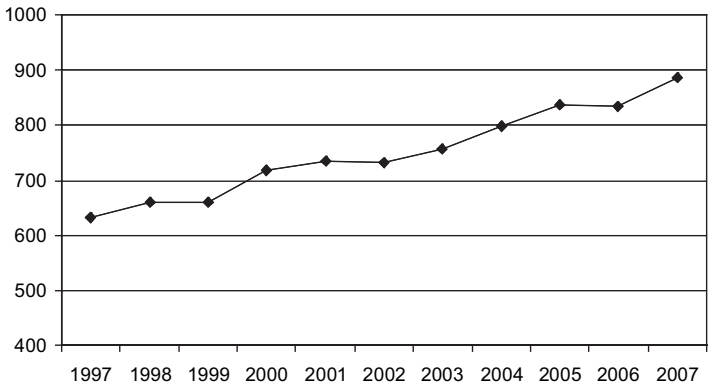
bejde med at forebygge fejl i forbindelse med overholdelsen af love og regler (kapitel 3) og forholdet mellem Lean og juridisk risikostyring (kapitel 7).

1.1.8. Kommunernes jurister

Kommuner er forskellige og har tilsvarende forskellige behov for juridisk rådgivning. Generelt har behovet for juridisk rådgivning i kommunerne imidlertid været stigende i de senere år, og i lyset heraf har kommunerne ansat flere jurister.

Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF) har udarbejdet en statistik, der viser udviklingen i antallet af jurister i kommunerne i perioden 1997-2007.[32]

Figur: Jurister ansat i den kommunale sektor pr. 1. april i årene 1997-2007



Kilde: DJØFs medlemsregister

Som det fremgår af figuren, har der været en betydelig stigning i antallet af jurister i perioden. Den generelle stigning i årene skyldes formentlig til dels de stigende krav til juridiske kompetencer i relation til opgaveløsningen (se også afsnittene ovenfor). Den kraftige stigning fra 2006 til 2007 skyldes den overførsel af jurister, der skete fra amterne til de nye kommuner i forbindelse med kommunalreformen. Amterne havde i alt

32. Da DJØF skønner, at organisationsprocenten blandt juristerne i amter og kommuner er omkring 90-95%, må tallene siges at være retningsgivende for udviklingen.

i 2006 335 jurister, og eftersom regionerne har 216 jurister i 2007,[33] og enkelte af juristerne også må antages at være blevet fordelt til staten, er der formentlig tale om ca. 100 jurister, der er kommet til kommunerne fra amterne. Det svarer til i gennemsnit én pr. kommune.

Hvis vi i stedet fokuserer på antallet af jurister i den enkelte kommune,[34] var der i 1995 147 ud af 275 kommuner (53%), der ikke havde en jurist ansat, og så sent som i 2005 var der 115 kommuner uden en jurist ansat, ud af de 271[35] kommuner (42%).[36] Den situation, vi har i dag, hvor alle kommuner har mindst 1 jurist ansat (se figuren neden for), er således en følge af kommunalreformen – primært kommunesammenlægningerne, men også opgaveflytningerne fra amterne til kommunerne.

Et andet forhold, der er interessant i relation til antallet af jurister i den enkelte kommune, er, at der er en tydelig sammenhæng mellem kommunens størrelse og det gennemsnitlige antal jurister i kommunen.

Figur: Antal jurister i kommunerne pr. 1. april 2007 fordelt efter kommunestørrelse

Indbyggertal i kommunerne	Antal kommuner	Antal jurister	Gns. antal jurister ansat	Min.-max.
Over 100.000	6	353	58,8	15-215
75.000-100.000	11	139	12,6	8-24
50.000-75.000	17	138	8,1	3-18
25.000-50.000	44	216	4,9	1-17
Under 25.000	14	37	2,6	1-5

Kilde: DJØFs medlemsregister

Når minimum og maksimum for antallet af jurister inden for kommunegrupperne er angivet oven for, er det for at illustrere, at der er tale om en relativt jævn fordeling af antallet af jurister. Det skal dog bemærkes, at for gruppen af kommuner med over 100.000 indbyggere trækker særligt Københavns kommune og Århus kommune (med henholdsvis 215 og 60 jurister) gennemsnittet meget op.

Det er imidlertid ikke kun interessant at se på antallet af jurister men også på, hvordan de organisatorisk er placeret i kommunerne. Dette

33. Kilde: DJØFs medlemsregister.
34. Tallene kommer fra DJØFs medlemsregister pr. 1. oktober de to pågældende år.
35. På grund af kommunesammenlægningen på Bornholm.
36. Kilde: DJØFs medlemsregister.

forhold kan i modsætning til de ovennævnte ikke belyses med statistik. Det er imidlertid kendetegnende for de danske kommuner, at de har en særdeles decentral juridisk organisation. Der vil således i de fleste kommuner være tale om, at en eller flere jurister er placeret i en juridisk funktion i borgmestersekretariatet til at håndtere tværgående problemstillinger, mens juridiske problemstillinger inden for fx social- og miljøret håndteres i de fagforvaltninger, hvor sagsområderne hører hjemme. På samme måde håndteres ansættelsesretlige spørgsmål typisk i et personalekontor.

Nogle kommuner har i lyset af de stadig større juridiske udfordringer valgt at etablere et juridisk kontor – typisk i tilkytning til borgmestersekretariatet. Uanset om kommunen har etableret et selvstændigt juridisk kontor eller ej, betegnes den funktion i kommunen, der håndterer tværgående juridiske problemstillinger i denne bog som "juridisk kontor". Der vil typisk ikke være juridiske kontorer i fagforvaltningerne, men der kan være ansat enkelte jurister. Neden for har vi indsat et eksempel på en kommunes juridiske organisering.

> Horsens kommune har ud over fagforvaltningerne en juridisk afdeling, der består af et juridisk kontor, et huslejenævnssekretariat og et indkøbskontor. Chefen for den juridiske afdeling refererer sammen med flere andre tværgående funktioner direkte til kommunaldirektøren. Juridisk Afdeling fungerer dels som juridisk rådgiver for kommunens fagforvaltninger, dels som initiativtager og tovholder på udviklingstiltag af juridisk karakter såsom udarbejdelse af vejledninger, standarddokumenter og lignende, der kan være med til at øge kvaliteten i sagsbehandlingen i kommunen som helhed. Juridisk Afdeling varetager endvidere den samlede koordinering mellem afdelingerne i Teknik og Miljø i relation til produktion af arealer til bolig og erhverv.[37]

Ved siden af den interne — anvender alle kommuner i forskelligt omfang ekstern juridisk rådgivning – typisk i form af advokater. Anvendelsen af advokater er behandlet i et særskilt kapitel (kapitel 6).

37. Se hjemmesiden www.horsenskom.dk under organisationsplan.

1.2. God offentlig topledelse (public governance)

Arbejdet med at skabe et kodeks for god offentlig topledelse blev igangsat i 2003 af Forum for Offentlig Topledelse med deltagelse af både statslige og kommunale topledere. Den private sektor havde i 2001 fået sit kodeks for god selskabsledelse (corporate governance), som udløber af arbejdet i Nørby-udvalget.

Den offentlige sektors bud på et kodeks for god offentlig topledelse blev offentliggjort i maj 2005[38] og indeholder følgende 9 anbefalinger:

1. Du afklarer dit ledelsesrum med den politiske leder
2. Du påtager dig ansvaret for, at de politiske mål efterleves i hele organisationen
3. Du skaber en organisation, der er lydhør og kan påvirke omverdenen
4. Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor
5. Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter
6. Du har udsyn og arbejder strategisk med udviklingen af din organisations opgaveløsning
7. Du bruger din ret og pligt til at lede organisationen
8. Du udviser professionel og personlig integritet
9. Du værner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier.

De ni anbefalinger – og de afsnit der uddyber de enkelte anbefalinger – nævner ikke risikostyring. Det skyldes et ønske om at gøre kodeks tidsubegrænset, hvilket forudsatte, at man ikke lagde sig fast på, hvilke konkrete ledelsesværktøjer, der ville være velegnede til at understøtte anbefalingerne.

At juridisk risikostyring som værktøj imidlertid vil kunne understøtte flere af anbefalingerne, vil vi forsøge at illustrere med en række konkrete eksempler i tilknytning til nogle af anbefalingerne.

38. Kodekset kan downloades fra hjemmesiden www.publicgovernance.dk.

Du skaber en organisation, der er lydhør og kan påvirke omverdenen

> "Som offentlig topleder er det en af dine hovedopgaver at skabe en organisation, hvor dine ansatte udviser respekt for borgeren og brugeren, er åbne og lydhøre over for skiftende krav og tendenser, og er fagligt kompetente på deres felt. Den offentlige sektors legitimitet afhænger i høj grad af det direkte møde mellem den enkelte medarbejder og borgeren. Borgerne skal opleve, at de møder kompetente ansatte, som både er lydhøre over for individuelle behov, og som er garanter for borgerens retssikkerhed."[39]

Hvis organisationen skal være lydhør overfor omverdenen, forudsætter det fx, at borgeren i mødet med kommunen bliver behandlet korrekt, således at kommunen kan være garant for borgerens retssikkerhed. Det kræver, at kommunernes topledelse gør hvad den kan, for at sikre, at særligt de regelsæt der skal sikre borgernes retssikkerhed anvendes korrekt (se også nedenfor).

Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende offentlig sektor

> "Offentlige organisationer har en forpligtelse til at samarbejde om opgaveløsningen, så borgere og brugere oplever sammenhæng og kvalitet i opgaveløsningen. Det er ikke borgeren, der skal forstå, hvordan den offentlige sektor er skruet sammen. Det er den offentlige organisation, der skal skabe sammenhængende løsninger ud fra borgerens behov. Fx at der ved ønske om etablering af en virksomhed sker en smidig og sammenhængende vejledning på tværs af myndigheder ift. lokalplaner, byggetilladelser, miljøgodkendelser, arbejdskraft, skatteforhold mv. Eller en smidig og indlevende service i de behov som opstår, og som med tiden vil skifte karakter, for det forældrepar, som får et handicappet barn – i relation til hjælp og rådgivning, pleje og optræning, opfølgning, hjælpemidler, ændret tilknytning til arbejdsmarkedet mv. Med de forandringer, som den offentlige sektor aktuelt gennemgår med opgave- og strukturreformen skærpes din forpligtelse til

39. Jf. de uddybende bemærkninger til Public Governance-kodeksets anbefaling 3, s. 53.

> at se ud over din egen organisation. Nye organiserings- og samarbejdsformer – i partnerskaber, netværk, samarbejder mellem offentlige, private og frivillige aktører – om løsning af offentlige opgaver bidrager til en stadig mere kompleks sammenhæng."[40]

Det er ikke muligt at handle som en sammenhængende del af den offentlige sektor, hvis der laves fejl i administrationen af de love og bekendtgørelser, som Folketinget og ministrene vedtager og udsteder. De mere komplekse samarbejdsformer, der nævnes oven for, forudsætter også, at kommunerne har en evne til blandt andet at udforme komplekse kontrakter med en for den konkrete kommune hensigtsmæssig risikoallokering.

Du kræver at organisationen har fokus på resultater og effekter

> "Som offentlig topleder er det en vigtig del af din opgave at sikre, at alle ledere og medarbejdere har fokus på resultater og effekter. Det er ikke nok, at målene er defineret og handleplanerne lagt fast – det er nødvendigt med et stærkt topledерfokus på, at der skabes resultater i alle dele af organisationen. … Det er en permanent udfordring for den offentlige sektor at sikre sammenhæng mellem mål og midler. Større prioriteringer vil til enhver tid være en politisk opgave, men du har som topleder et særligt ansvar for, at sammenhængen bliver synliggjort og drøftet og for, at prioriteringerne bliver effektueret."[41]

Resultater og effekter handler både om mødet med borgerne, som allerede er nævnt, men også om, hvad borgerne får for skattekronerne. Hvis det skal sættes i relation til det juridiske arbejde i kommuner, er det fx vigtigt, at kommunen kan dokumentere effekten af de ressourcer, der anvendes på advokatbistand og i den forbindelse løbende overveje, om der kan spares ressourcer ved at udvide den interne juridiske rådgivning på områder, hvor advokater anvendes meget. Eller omvendt, om der er områder, hvor advokaters ekspertise og erfaring er nødvendig for at opnå det ønskede resultat. Dyre og dårlige kontrakter er også et vigtigt

40. Jf. de uddybende bemærkninger til Public Governance-kodeksets anbefaling 4, s. 57-58.
41. Jf. de uddybende bemærkninger til Public Governance-kodekset s. 61-62.

fokusområde. Det er generelt vigtigt, at topledelsen – og ikke det enkelte juridiske kontor eller den enkelte jurist – foretager den overordnede prioritering mellem forskellige alternativer i forhold til, hvad der bør være det overordnede fokus på det juridiske område.

Du har udsyn og arbejder strategisk med udviklingen af din organisations opgaveløsning

> "Du skal gå foran i arbejdet med at udvikle organisationen, og sammen med organisationens ledere og medarbejdere have øje for innovation, uden at det dog af den grund sætter de daglige driftsopgaver over styr. Det udfordrer til stadighed din evne til at dosere og balancere mellem behovet for dynamik, eksperimenter, risikovillighed og frugtbare konflikter – over for organisationens og omverdenens ønsker om tryghed, stabilitet og nul-fejl. … Markedet (fx kontrakttyring, udlicitering, frit valg) har vundet indpas … Du har som topleder ansvar for, at valget mellem og kombinationen af forskellige styreformer er bevidst, og at de ledelsesmæssige udfordringer og konsekvenser af valgene bliver håndteret."[42]

Spørgsmålet om, hvordan man får en innovationskultur og nul-fejlskultur til at spille sammen, er i meget høj grad et spørgsmål om håndtering af det juridiske arbejde i kommunerne. Valget mellem forskellige måder at organisere opgaveløsningen på – fx i form af kontrakter (interne eller eksterne) eller selskabsdannelser, herunder håndteringen af dem på en professionel måde, forudsætter også en høj grad af juridiske kompetencer.

Du værner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier

> "Som offentlig topleder har du et særligt ansvar for at værne om den offentlig sektors legitimitet og de demokratiske værdier. Alle den offentlige sektors organisationer arbejder ud fra en række grundværdier om almeninteressen, åbenhed, retssikkerhed, lige-

42. Jf. de uddybende bemærkninger til Public Governance-kodeksets anbefaling 6, s. 65-66.

behandling, uvildighed, saglighed, inddragelse og det repræsentative demokrati."[43]

En varetagelse af borgernes retssikkerhed forudsætter, at kommunen konstant overvejer, hvordan den kan sikre overholdelsen af lovgivningen bedst muligt. I den sammenhæng indeholder juridisk risikostyring et særligt værktøj – compliance – der netop handler om, hvordan kommunerne sikrer overholdelsen af lovgivningen. Åbenhed involverer til tider også juridisk vanskelige vurderinger i en konflikt mellem hensynet til og ønsket om åbenhed over for et krav om tavshedspligt. Dilemmaet er nærmere beskrevet med udgangspunkt i et konkret eksempel i kapitel 2.

Det er på denne baggrund vores synspunkt, at kommunens topledelse bør sikre sig viden om de juridiske udfordringer, der eksisterer i kommunen, og at det er kommunens topledelse – i dialog med juridisk kontor m.fl. – der bør foretage den overordnede prioritering mellem de initiativer, der er behov for med henblik på at håndtere udfordringerne på de forskellige områder.

1.3. Udviklingen inden for risikostyring

Der er ikke samme tradition for at arbejde med risikostyring i den offentlige sektor som i den private sektor. Der har således indtil for nylig kun været få forsøg på at beskrive risikostyring i forhold til den offentlige sektor i Danmark. Vi lægger derfor ud med et kort afsnit om Nørby-udvalgets anbefalinger om risikostyring, efterfulgt af et afsnit om nogle af de statslige initiativer vedrørende risikostyring. Til sidst i afsnittet har vi beskrevet nogle af hovedtendenserne vedrørende udviklingen inden for risikostyring i kommunerne.

1.3.1. Nørby-udvalgets anbefalinger om risikostyring

Set i europæisk sammenhæng var Danmark et af de sidste lande til at indlede arbejdet med at udarbejde retningslinjer for god corporate

43. Jf. de uddybende bemærkninger til Public Governance-kodeksets anbefaling 9, s. 77.

governance. En del af forklaringen er muligvis, at Danmark i forbindelse med Nordisk Fjer skandalen havde strammet lovgivningen op med henblik på at sikre bestyrelsens og revisors uafhængighed af virksomhedens daglige ledelse.

I marts 2001 nedsatte daværende erhvervsminister Ole Stavad imidlertid det såkaldte Nørby-udvalg med fire højt respekterede danske erhvervsfolk som medlemmer. I december 2001 udsendte udvalget en rapport ("Nørby-rapport I"), der indeholdt en række frivillige retningslinjer for, hvad der i Danmark skal forstås ved god corporate governance – god privat selskabsledelse.

Efterfølgende er der udgivet en Nørby-rapport II og endelig 15. august 2005 en Nørby-rapport III. Sidstnævnte sætter standarden for god corporate governance i Danmark. Alle virksomheder, hvis aktier handles på Københavns Fondsbørs, blev således fra 1. januar 2006 forpligtet til at følge reglerne i henhold til "comply or explain"-princippet.[44] Princippet indebærer, at de børsnoterede virksomheder er forpligtet til at forklare i deres årsrapporter, såfremt de vælger *ikke* at følge reglerne. Det er således muligt at fravige reglerne, blot dette forklares.

Retningslinjerne er bygget op omkring 8 hovedområder:

1. Aktionærernes rolle og samspil med selskabsledelsen
2. Interessenternes rolle og betydning for selskabet
3. Åbenhed og gennemsigtighed
4. Bestyrelsens opgaver og ansvar
5. Bestyrelsens sammensætning
6. Bestyrelsens og direktionens vederlag
7. Risikostyring
8. Revision

Risikoafsnittet er udbygget i Nørby-rapport III i forhold til Nørby-rapport I. Det tilrettede afsnit har følgende ordlyd:[45]

> "*Effektiv risikostyring er en forudsætning for, at bestyrelsen på bedst mulig måde kan udføre de opgaver, som det påhviler den at varetage. Det er derfor væsentligt, at bestyrelsen påser, at der etableres hensigts-*

44. En kopi af Nørby-rapport III kan hentes på hjemmesiden www.corporategovernance.dk
45. Nørby-rapport III s. 12.

mæssige systemer til styring af risici og i øvrigt sørger for, at sådanne systemer til enhver tid opfylder selskabets behov.
Risikostyringens formål er bl.a. at:

- *udvikle og fastholde en forståelse i organisationen af virksomhedens strategiske og operationelle mål, herunder at identificere de kritiske succesfaktorer for opnåelse af mål.*
- *analysere de muligheder og udfordringer, som er knyttet til realiseringen af ovennævnte mål og risikoen for, at de ikke opfyldes.*
- *analysere de væsentlige aktiviteter, der finder sted i virksomheden for at identificere de risici, der er knyttet hertil.*
- *fastlægge virksomhedens risikovillighed.*

1. Identifikation af risici
Det anbefales, at bestyrelse og direktion ved udarbejdelsen af selskabets strategi og overordnede mål identificerer de væsentligste forretningsmæssige risici, der er forbundet med realiseringen heraf.

2. Plan for risikostyring
Det anbefales, at direktionen på baggrund af de identificerede risici udarbejder en plan for virksomhedens risikostyring til bestyrelsens godkendelse, og at direktionen løbende rapporterer til bestyrelsen med henblik på, at den systematisk kan følge udviklingen inden for de væsentlige risikoområder.

Kommentar: Rapporteringen til bestyrelsen kan bl.a. omfatte arbejdsgange og handlingsplaner, som kan eliminere, reducere, dele eller acceptere disse risici.

3. Åbenhed om risikostyring
Det anbefales, at selskabet i sin årsrapport oplyser om selskabets risikostyringsaktiviteter."

Udviklingen i anbefalingerne fra Nørby-rapport I til Nørby-rappport III er primært:

- at risikovillighed nævnes som en del af risikostyringens formål
- at identifikation af risici udgør en opgave for bestyrelsen og direktionen og

- at åbenhed om risikostyringen er bestyrelsens og direktionens ansvar.

Nørby-rapporterne har været styrende for debatten om god corporate governance i Danmark i de senere år, og det reviderede sæt af retningslinjer i Nørby-rapport III må i dag anses for at være bredt accepteret som udgangspunkt for, hvad der i Danmark forstås ved begrebet god corporate governance.

1.3.2. Statens interne anbefalinger vedrørende risikostyring

Den første statslige publikation, der berørte risikostyring, var rapporten "Staten som aktionær", der blev udarbejdet af Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet i januar 2004.[46] Rapporten indeholder et særligt afsnit om risikostyring i relation til statens behov for og ønske om at overvåge den økonomiske udvikling i sine selskaber. I den forbindelse blev risikostyring sammen med kapitalstruktur og resultatmål betragtet som væsentlige elementer i statens udøvelse af sit ejerskab i selskaberne. Rapporten definerede risikostyring på følgende måde:[47]

> "Risikostyring er en samlende betegnelse for virksomhedens systemer til evaluering og kontrol af de risici, der er knyttet til virksomhedens aktiviteter. Disse omfatter både umiddelbart kvantificerbare risici såsom valuta- og investeringsrisici samt mere overordnede og abstrakte risici som valg af strategi, forretningsområde og risikoen for grundlæggende ændringer i virksomhedens rammebetingelser.
>
> Dertil kommer politiske risici. Disse inkluderer både risikoen for ændringer i selskabets regulatoriske rammebetingelser og ejerens risiko for at blive kritiseret på baggrund af selskabets dispositioner. Statslige selskaber er særligt eksponerede over for denne type risici. Dels fordi de ofte opererer på politisk regulerede markeder, dels fordi ministeren udøver ejerskabet under parlamentarisk ansvar …"

46. Finansministeriet, Trafikministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, "Staten som aktionær", januar 2004.
47. "Staten som aktionær", s. 200.

Rapporten anvendte således et meget bredt risikobegreb, men valgte kun at beskæftige sig med de forretningsmæssige risici.

Rapporten lagde i tilknytning til sidstnævnte op til, at de ministerier, der forvalter statens aktieposter, som led i deres overordnede tilsyn med selskabet bør forholde sig til selskabets økonomiske risici, og at dette som udgangspunkt kan ske gennem de oplysninger selskaberne stiller til rådighed i fx årsrapporter og igennem de regelmæssige drøftelser, der finder sted mellem ministeriet og selskabets ledelse. Der blev også lagt op til, at der i nogle tilfælde kan være behov for at udarbejde egentlige risikoanalyser.

I maj 2007 blev der udarbejdet en vejledning om risikostyring i staten, som udgør en praktisk guide til at introducere risikostyring (eller udbygge allerede eksisterende risikostyring) i statslige institutioner. [48] Vejledningen tager primært sigte på forebyggelsen af materielle skader og blev udarbejdet i forlængelse af omkostningsreformen i staten. Der sondres i vejledningen mellem forskellige ambitionsniveauer vedr. risikostyring, og den baseres på en grundlæggende antagelse om, at institutionen bør evaluere sit nuværende niveau, og at det er en opgave for ledelsen at fastsætte hvilket niveau institutionen skal befinde sig på i fremtiden.

Figur: Ambitionsniveauer for risikostyring



Kilde:Finansministeriets risikovejledning

48. "Vejledning om risikostyring i staten", maj 2007. Vejledningen kan findes på ØAV's hjemmeside www.oav.dk/sw1112.asp.

"Niveau 1 – Ad hoc

Institutionen udfører risikostyringsaktiviteter ad hoc og typisk reaktivt. En konsistent risikostyringsproces findes ikke, hvilket medfører kaotiske og modstridende aktiviteter. Risikohåndtering afhænger primært af individuelle initiativer. Da processer, aktiviteter m.v. ikke er dokumenterede, foregår eventuel overdragelse af viden og erfaringer verbalt. På informationssikkerhedsområdet skal institutionerne være opmærksomme på, at risikostyring på dette niveau ikke opfylder DS 484.[49]

Niveau 2 – Silobaseret

Siloer etableres ved at uddelegere ansvaret for risikostyring af specifikke risici til specialister i organisationen. Adskilte roller etableres for et mindre antal risikotyper. De forskellige siloer har typisk etableret deres egen fortolkning og tilgang til forståelse af risici oftest med vidt forskellig risikovillighed og divergerende kompetenceniveauer. Risici aggregeres ikke på tværs af organisationen, og risikostyringsindsatser er oftest ikke allokeret til de mest væsentlige risici og til de områder, hvor institutionen er mest sårbar. På informationssikkerhedsområdet skal institutionerne være opmærksomme på, at på dette niveau er DS 484 nok udmeldt, således at siloerne forholder sig dertil, men det sker på basis af egne fortolkninger.

Niveau 3 – Koordineret

Topledelsen har defineret og udstukket retningslinjer for risikostyringsaktiviteterne. Alle politikker, procedurer og risikobeføjelser er veldefinerede og kommunikeret af ledelsen. Risikostyring er en defineret funktion i institutionen. De værktøjer, der arbejdes med, er primært kvalitative, dog vil enkelte silobaserede risici kunne håndteres med avancerede værktøjer. Selvom en risikostyringsstruktur eksisterer i det store hele, håndteres risici, efterhånden som de forekommer, og ikke proaktivt. På informationssikkerhedsområdet er DS 484 implementeret på dette niveau.

49. DS 484 er Dansk Standards standard for it-sikkerhed.

Niveau 4 – Helhedsorienteret

Den systematiske og helhedsorienterede risikostyring er kendetegnet ved klare risikostrategier for mulige udviklinger og begivenheder, institutionen er eksponeret for. Medarbejderne forstår eskaleringsprocedurerne. Institutionen oplever en kulturel forandring, da risikostyringen er blevet en mere nedefra dreven proces. Dette gør, at medarbejderne forstår, hvordan deres funktion bidrager til realisering af strategien, og får dem til at agere proaktivt i forhold til håndtering af risici. På informationssikkerhedsområdet er DS 484 forankret på dette niveau.

Niveau 5 – Risikointelligent

Med en risikointelligent risikostyring er der skabt bæredygtighed på alle niveauer. Risikostyringsprocessen er en integreret del af institutionens beslutningsprocesser og er en del af alle medarbejderes job. Institutionen er bevidst om sin risikovillighed, og der gennemføres kvantitative og kvalitative risikoanalyser, der medvirker til, at institutionen på intelligent vis påtager sig de risici, der medfører, at institutionen kan realisere sine målsætninger. På informationssikkerhedsområdet er DS 484 forankret på dette niveau."[50]

Vejledningen beskriver generelt hvorledes statslige instutioner kan starte og planlægge risikostyringsprocesser, baseret på en indledende selvevaluering i forhold til på hvilket niveau institutionen befinder sig på nuværende tidspunkt, og hvorledes risikostyring kan etableres set i forhold til de forskellige ambitionsniveauer.

Der er i tilknytning til vejledningen udarbejdet et regneark, som den enkelte institution kan anvende til at kortlægge og kategorisere konkrete risici, ud fra hvor sårbar institutionen er over for den pågældende risiko, og hvor væsentlig risikoen er.

Med hensyn til organiseringen af arbejdet med risikostyring opstilles der flere alternative modeller. Hvis ambitionsniveauet er den silobaserede risikostyring, vil risikoarbejdet normalt være delegeret til en eller

50. Jf. Økonomistyrelsen, "Vejledning om risikostyring i staten", maj 2007, s. 12f.

flere nøglemedarbejdere. Hvis institutionen derimod ønsker en mere helhedsorienteret tilgang til risikostyringen, kræver det, at institutionen ændrer på sin organisering, fx ved at udpege en særlig risikoleder (evt. et af de nuværende direktionsmedlemmer) eller ved at nedsætte en risikokomité, som løbende kommer med anbefalinger og evaluerer de enkelte risici, som institutionen er eksponeret for.

For de institutioner, der ønsker at arbejde med et højere niveau for risikostyring, end det de hidtil har haft, anbefaler vejledningen at institutionen starter et pilotprojekt med en styregruppe forankret i topledelsen og en projektgruppe med veldefinerede beslutnings- og ansvarsområder.[51]

1.3.3. Risikostyring og risikoledelse i kommunerne

En række kommuner har igennem mange år arbejdet med risikostyringsprogrammer. Formålet har typisk været at begrænse antallet og omfanget af skader. Risikostyring på dette niveau er således tæt knyttet til kommunens forsikringer eller selvforsikringsordning.

Kolding kommune var den første danske kommune, der indførte risikostyring. Kommunen etablerede i 1992 en afdeling for risikostyring, og uddannede en række medarbejdere til at arbejde med risikostyring. Et væsentligt element i kommunens risikostyring er kommunens sikringspolitik, der er vedtaget af byrådet.

Kommunen har lagt en risikostyringsmanual på sin hjemmeside.[52] Manualen definerer kommunal risikostyring på følgende måde:

"Kommunal risikostyring er en ledelsesopgave, der kræver en klart defineret politik med angivelse af mål og midler samt de personer i organisationen, der er ansvarlig for hver enkelt risikoområde lige fra brand over miljøforhold til kriminalitet.

51. En yderligere statslig publikation, der omhandler risikostyring på et konkret område er Udliciteringsrådet, "Udlicitering i krydsild – gode råd om risikostyring", november 2005, der beskriver de risici, der knytter sig til udlicitering af opgaver og giver forslag til, hvordan offentlige myndigheder kan styre eller reducere disse risici. Publikationen kan findes på Udliciteringsrådets hjemmeside www.udliciteringsraad.dk.
52 Se hjemmesiden www.kolding.dk.

Kommunal risikostyring er aktiv og bevidst styring af kommunens risici med henblik på at formindske de totale omkostninger, de bringer med sig."

Århus kommune har i juni 2005 udarbejdet en risikostyringspolitik[53] og indledt et risikostyringsprojekt med henblik på at;

1. nedbringe antallet af skader og den enkelte skades størrelse,
2. sikre kommunen mod undgåelige tab og driftsforstyrrelser som følge af skader på løsøre, bygninger, anlæg, biler, m.v.,
3. højne medarbejdernes og ledernes forståelse for vigtigheden af risikoforebyggelse,
4. sikre en ensartet politik og et ensartet sikringsniveau inden for sammenlignelige driftsområder, og
5. opnå nedsættelse af forsikringspræmierne.

Kommunal risikostyring handler imidlertid ikke længere kun om begrænsning af skadesrisici, men om håndtering af alle væsentlige risici, der er knyttet til en kommunes virksomhed.

Et eksempel på dette er KLs temaguide fra januar 2007 om udmøntning af serviceniveau og budgetoverholdelse i 2007.[54] Hele temaguiden er i sig selv en risikoanalyse af kommunernes budgetter for 2007, herunder hvilke generelle risici, der er særligt vigtige (fx budgetudviklingen på de nye opgaveområder), og hvordan de kan håndteres. Endvidere bygger

53 Risikostyringspolitikken kan findes på Århus Kommunes hjemmeside www.aarhuskommune.dk.

54. "Temaguide – udmøntning af serviceniveau og budgetoverholdelse i 2007", 22. januar 2007. Publikationen kan findes på KLs hjemmeside: www.kl.dk. Se endvidere Økonomisk Perspektiv "Risikovurdering af budget 2007", der også kan findes på KLs hjemmeside.

temaguiden på 10 anbefalinger, hvoraf den første er, at kommunen udarbejder sin egen risikoanalyse.

"Risikoledelse – en kommunal opgave"

Public Risk Management Organisation (herefter betegnet "PRIMO")[55] har igangsat en række initiativer med henblik på at udvikle vejledninger, standarder og værktøjer, der kan være til hjælp for kommunerne i arbejdet med riskostyring. I forbindelse hermed udkom der januar 2007 en vejledning om risikoledelse i kommuner "Risikoledelse – en kommunal opgave" (herefter risikovejledningen).

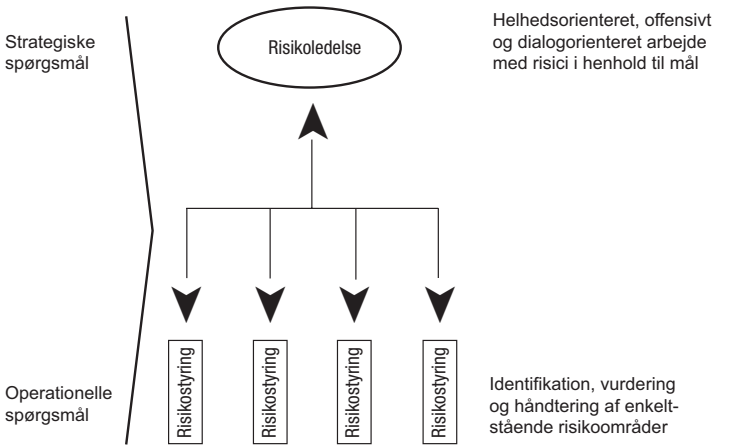
Det er indledningsvis vigtigt at være opmærksom på forskellen på risikoledelse og risikostyring.

> "Risikoledelse og risikostyring er i og for sig to sider af samme sag. Begge aktiviteter handler om at optimere den kommunale organisations resultater i relation til dens mål. Hvor risikostyring traditionelt dækker over den konkrete styringsaktivitet inden for en række specifikke fagområder (revision, jura, sundhed, miljø, arbejdsmiljø, forsikring, it, økonomi, kommunikation, byggeri, byplanlægning, forsyning m.v.) med henblik på at reducere risici, sigter risikoledelse mere mod et helhedsorienteret, dialogorienteret og offensivt perspektiv på organisationens samlede risici i forhold til dens mål.
>
> Man kan sige, at mens risikoledelse handler om at definere, vurdere og tage stilling til, hvad der er kritiske risici for organisationen, handler risikostyring i højere grad om, hvordan disse risici håndteres bedst muligt.
>
> Imidlertid er det samtidig vigtigt at understrege, at risikoledelse og risikostyring bør være sammenhængende. Strategisk betonet risikoarbejde bør hænge tæt sammen med praktisk risikoarbejde."

Der er i risikovejledningen indsat en figur, der illustrerer sammenhængen mellem risikostyring og risikoledelse:[2]

55. Se hjemmesiden www.primodanmark.dk.

Figur: Risikoledelse og risikostyring



Kilde: PRIMOs risikovejledning

Når vi i denne bog generelt anvender betegnelsen juridisk risikostyring, skyldes det, at bogen behandler risici inden for et konkret fagområde (det juridiske), og gode råd og vejledning til hvordan disse risici bedst håndteres.

Risikolandskabet og risikosamfundet. Risikovejledningen indeholder en generel beskrivelse af kommunernes forskellige ansvarsområder og forskellige typer af risikoroller (det kommunale risikolandskab). Der skelnes mellem servicerollen, den beskyttende rolle og den styrende rolle. Eksempler på områder inden for servicerollen er social- og sundhedsområdet, integrationsområdet og boligområdet, og inden for den beskyttende rolle miljø- og naturkatastrofer og terror. Jura placeres som eksempel i den styrende rolle sammen med kvalificeret opgaveløsning, HR og økonomi.

Endvidere beskriver vejledningen en tendens, der kaldes risikosamfundet. Risikosamfundet er:[56]

> "En samfundsform, der blandt andet er kendetegnet ved en forøget opmærksomhed på og – mener nogle – manglende kontrol med et

56. Risikovejledningen s. 9.

> stadig stigende antal risici, globalt som lokalt. En samfundsform, hvor mediebårne risici hver dag diskuteres i både det offentlige og det politiske rum. Dette har affødt en generel følelse af usikkerhed og sårbarhed i samfundet, der igen har gjort risikopolitik, risikolovgivning og risikovurderinger til centrale anliggender."

Vejledningen beskriver også det paradoks, at den almene velfærdsstigning ikke har ført til øget tilfredshed og tryghed i samfundet i almindelighed, men at der i stedet bliver stillet flere og flere krav til velfærd, tryghed, kvalitet, kontrol og selvkontrol mm. – helst ved brug af færre ressourcer (se også afsnittet oven for om kommunernes juridiske rammebetingelser).

Risikoorganisationen. Med hensyn til organiseringen af risikoledelsen bygger vejledning på et synspunkt om, at der kan være mange forskellige tilgange til forankringen i organisationen, men at det er vigtigt med en stærk ledelsesmæssig involvering. Det anbefales, at der normalt etableres klare rapporteringstrukturer med angivelse af den enkeltes opgaver og ansvar, som en forudsætning for at få succes med risikostyring på tværs af forvaltningerne. Det er således vigtigt med en tværgående koordinering af risikoarbejdet i kommunen.

Vejledningen anbefaler, at der udpeges en overordnet ansvarlig for riskokoordineringen og derudover en række område- og funktionsansvarlige, og at der evt. oprettes et overordnet koordinerende forum i form af en risikokomité, hvor de væsentligste risici, risikoeksponeringen og risikostrategierne drøftes og koordineres.

I relation til spørgsmålet om en centraliseret henholdsvis decentraliseret tilgang til organiseringen af risikohåndteringen anføres det i vejledningen:[57]

> "Risici indgår i mange beslutninger og aktiviteter, og de må integreres med de operationelle processer. Risici håndteres i praksis bedst så tæt på den oprindelige kilde som muligt, og risikostyringen er mest effektiv, når den er en naturlig del af de daglige processer. Hvis ikke risikostyringen forankres hos de rette ledere og medarbejdere, kan den udvikle sig til en tjeklisteøvelse uden

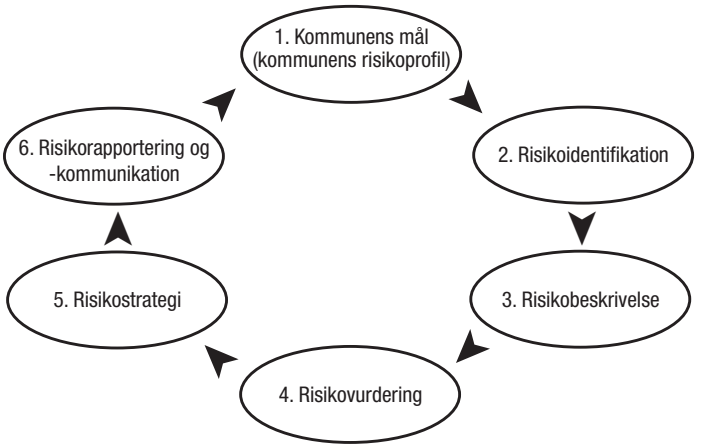
57. Risikovejledningen s. 35.

> aktiv involvering af de personer, der har den største viden om de pågældende risici. Omvendt er der en fare for, at den samme risiko håndteres flere steder i organisationen, eller at afstemning af modsatrettede risici ikke foretages, hvis man kun prioriterer lokale eller afgrænsede risikoejerskaber. Derfor er tværgående koordinering nødvendig."

Overvejelserne om, hvorvidt opgaven med håndtering af en konkret risiko placeres bedst centralt eller decentralt, er også relevant i relation til organiseringen af håndteringen af juridiske risici, og vi vil derfor vende tilbage til dette spørgsmål i kapitel 2.

Risikostyringsprocessen. Vejledningen opstiller følgende model for risikostyringsprocessen:

Figur: Styringsprocessen



Kilde: PRIMOs risikovejledning

Vi vil anvende ovenstående risikostyringsmodel til at beskrive den grundlæggende model for juridisk risikostyring i næste kapitel. Vejledningens styringsmodel bygger i vidt omfang på den såkaldte COSO-rapport, som er den internationale standard for risikostyring i private virksomheder – enterprise risk management. Vi har for de særligt interesserede i slutningen af denne bog i et bilag beskrevet COSO-rapporten.

PRIMOs risikoanalyse april 2007

PRIMO har siden 2004 tre gange foretaget en mindre spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale politikere og ledere om deres opfattelse af en række overordnede risikoområder. Den seneste blev lavet i 2007 på Det Kommunaløkonomiske Forum i begyndelsen af året.[58]

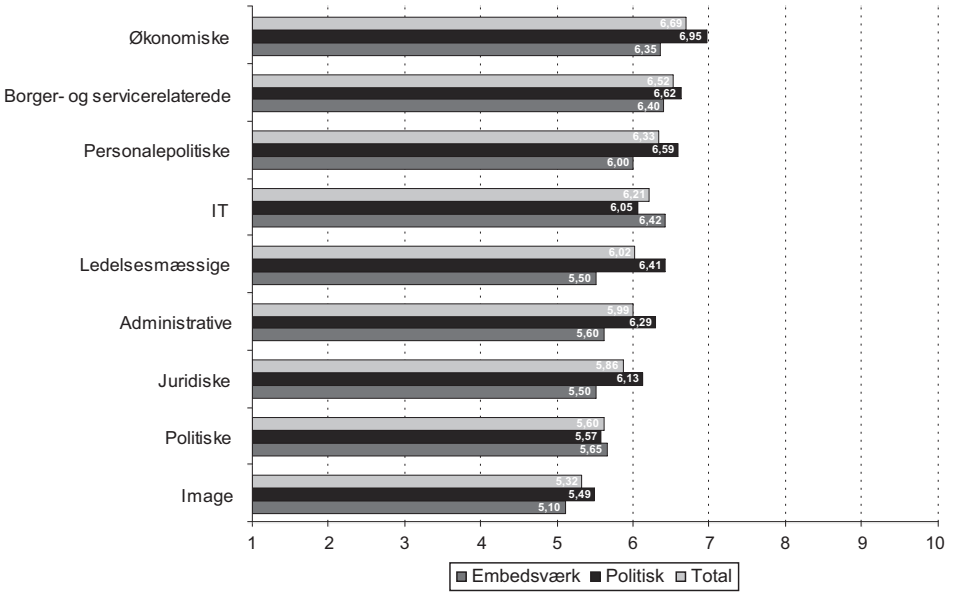
PRIMO bad politikere og topledere om at vurdere ni hovedtyper af risici, som på forhånd var oplistet:

1. Administrative risici
2. Borgerservice
3. Image risici
4. IT risici
5. Juridiske risici
6. Ledelsesmæssige risici
7. Personalepolitiske risici
8. Politiske risici
9. Økonomiske risici

Spørgeskemaundersøgelsernes formål har været at tegne et risikobillede, sådan som deltagerne i undersøgelsen selv ser det, med udgangspunkt i de ni typer af generelle risici. Der tages i undersøgelsen et generelt forbehold for, hvor meget man kan tillade sig at læse ud af denne type undersøgelse. Undersøgelsen tilstræber således ikke at være videnskabelig, men er en pejling, der forsøger at tegne et billede af, hvad den generelle risikoopmærksomhed retter sig mod i 2007 – det første år efter reformens ikrafttræden.

58. Jf. risikoanalysen foretaget i april 2007. Undersøgelsen kan findes på PRIMOs hjemmeside www.primodanmark.dk.

Figur: Prioriteret liste over risici ved den netop gennemførte opgave- og strukturreform



Kilde: PRIMOS risikoanalyse april 2007

I besvarelsen af spørgeskemaet i 2007 har godt 110 personer deltaget; 63 kommunalpolitikere og 48 fortrinsvis kommunale topledere.

Alle risici måles på en skala fra 1-10. At alle risici vurderes som over fem betyder, at der ikke er nogen af de ni udpegede risici, som vurderes som værende irrelevante.

De økonomiske risici anses af deltagerne i undersøgelsen som de væsentligste. Herefter kommer de borger- og servicerelaterede risici, og som tredje prioritet de personalepolitiske risici. Lavest vurderes de juridiske risici, de politiske risici og de risici, der relaterer sig til kommunens image.

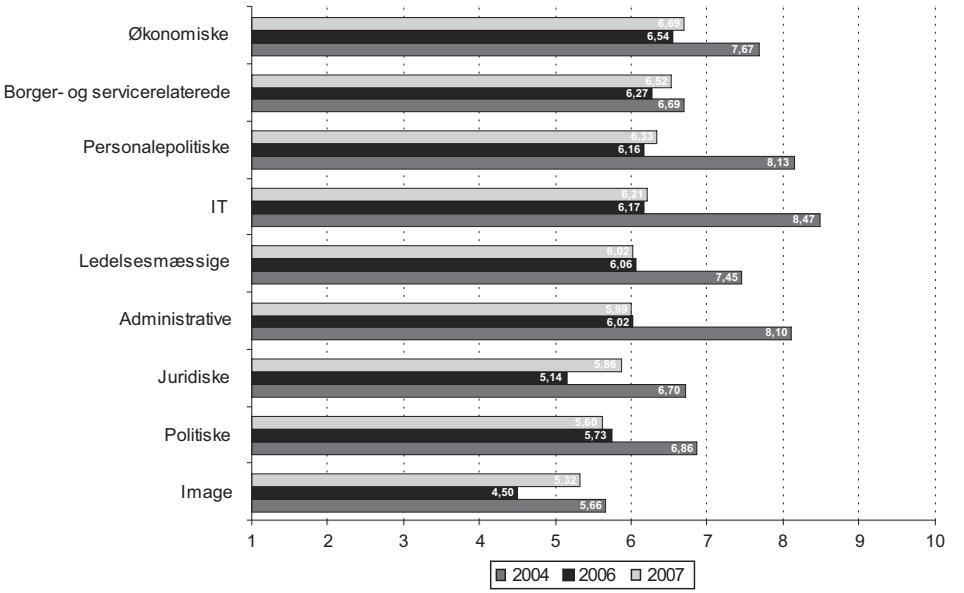
Hvis man adskiller svarene fra politikerne og embedsmændene, tegner der sig et lidt forskelligt billede. Der er dog ikke tale om en markant forskel i risikovurderingen mellem de to grupper.

Politikernes tre højest prioriterede risici er: økonomiske risici, borger- og servicerelaterede risici og personalepolitiske risici. Embedsmændenes tre højest prioriterede risici er: it, borger- og servicerelaterede risici og økonomiske risici.

Hvis man særligt ser på de juridiske risici, er det interessant at bemærke, at politikerne vurderer denne type risici højere end embedsmændene i undersøgelsen. For politikernes vedkommende optræder juridiske risici således ikke blandt de tre lavest prioriterede risici.

Undersøgelsen fra 2007 indeholder også en sammenstilling af resultaterne fra 2007 med resultaterne fra de tidligere år, dvs. 2004 og 2006.

Figur: Sammenligning af undersøgelsen fra 2007 med de tilsvarende undersøgelser fra 2004 og 2006



Kilde: PRIMOs risikoanalyse april 2007

Hvis man ser på udviklingen fra 2004 til 2007 i relation til de juridiske risici fremgår det, at disse risici blev vurderet højest i år 2004, hvor kommunerne var i gang med at forberede sig på kommunalreformen. Fra 2004 til 2006 sker der et markant fald i vurderingen af alle risici. Set i forhold til 2006 er de adspurgte imidlertid blevet mere bekymrede på det juridiske felt, idet der fra 2006 til 2007 er en væsentlig stigning i

vurderingen af de juridiske risici. Det er faktisk en af de risici, der flytter sig mest markant fra 2006 til 2007.

Generelt om alle risiciene kan man sige, at risiciene på de enkelte områder som ovenfor nævnt er markant mindsket fra 2004 frem til 2006, men at der fra 2006 til 2007 for de fleste risicis vedkommende er tale om, at risikoen enten vurderes som uændret eller øget. De konkrete risici der opleves som formindsket med kommunalreformens ikrafttræden (dvs. fra 2006 til 2007) er således kun de politiske risici, de administrative risici og de ledelsesmæssige risici.

Det er dog et vigtigt forbehold i forhold til sammenligning af resultaterne fra de tre år, at det ikke er de samme personer, der har besvaret spørgeskemaet i de tre år.

Kapitel 2

Juridisk risikostyring i kommuner

2.1. Indledning

De juridiske risici der knytter sig til en kommunes aktiviteter er grundlæggende de samme, som de altid har været. Omverdenens syn på de juridiske risici har imidlertid ændret sig. Kommunernes interessenter har således i forhold til tidligere øgede forventninger til, at kommunen håndterer juridiske risici forsvarligt.

Samtidig er der i kraft af det, der kaldes tendensen til øget retliggørelse, en udvikling i retning af, at flere og flere forhold underkastes retlig regulering. Det medfører, at overlappet mellem andre typer af risici og juridiske risici bliver større. De fleste "sager" vil således have et juridisk element ved siden af de andre elementer i sagen.

Økonomiske risici vil fx i en række tilfælde kunne håndteres gennem juridiske værktøjer. Risikoen for skader kan fx reduceres gennem en forsikringskontrakt, og risikoen for erstatningskrav fra borgere for mangelfuld rådgivning kan reduceres gennem compliance-programmer, der sikrer, at relevante medarbejdere i kommunens organisation har det fornødne kendskab til lovgivningen de rigtige steder i organisationen.

En sikring af samspillet mellem de forskellige fagligheder og kompetencer i den kommunale organisation er afgørende for evnen til at håndtere de forskellige risici.

Uanset juridiske risici ikke kan håndteres separat fra de øvrige risici, der er knyttet til en kommunes aktiviteter, vil vi i dette kapitel – og i denne bog – forsøge at give en introduktion til den juridiske risikostyring, der med fordel kan finde sted i en kommune.

Det er imidlertid vigtigt at sikre, at arbejdet med juridisk risikostyring indgår i en generel sammenhæng, hvor der er fokus på en samlet kommunal risikoledelse (se oven for i kapitel 1).

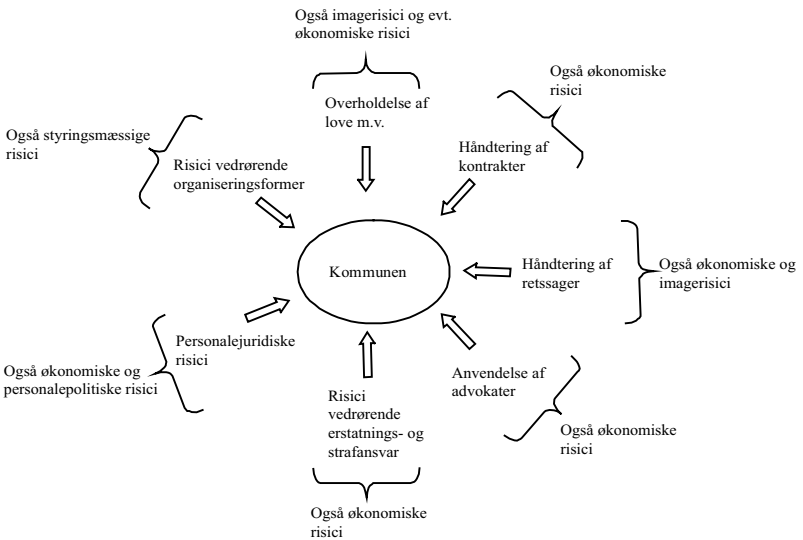
Generelt har de fleste jurister en naturlig flair for at identificere potentielle risici. Nogle gange kan dette være til stor irritation for kolleger, der blot ønsker at komme i gang og tænker mindre på, hvad der kan gå galt. I relation til risikoledelse er juristers erfaring og baggrund imidlertid ofte af stor værdi med henblik på at få potentielle risici blotlagt. Af samme grund og fordi juridiske risici griber ind i de øvrige risikoformer, er det vigtigt at inddrage juridisk kontor i kommunens generelle risikostyringsarbejde.

Juridisk risikostyring handler om at være på forkant med udviklingen og i videst muligt omfang forhindre, at juridiske problemer opstår, eller at juridiske muligheder overses. Derved undgår kommunens jurister at skulle agere i rollen som "brandslukkere", når først problemerne har indfundet sig, eller at ærgre sig over en forpasset mulighed.

Da en kommune påvirkes af de juridiske muligheder og risici, der løbende opstår, gælder det for kommunen om at sikre sig, at kommunens generelle risikoledelse også har fokus på juridisk risikostyring.

Juridiske risici kan inddeles i en række hovedtyper. I figuren nedenfor har vi angivet hovedtyperne af juridiske risici:

Figur: Hovedtyperne af juridiske risici



Vi behandler ikke alle de typer af juridiske risici – og muligheder – der kan forekomme i en kommune i denne bog. De forskellige hovedtyper af risici og muligheder, der vil blive nærmere gennemgået i de efterfølgende kapitler, er:

- Risici og muligheder vedrørende overholdelse af love og andre regler (kapitel 3)
- Risici og muligheder vedrørende håndtering af kontrakter (kapitel 4)
- Risici og muligheder vedrørende håndtering af retssager (kapitel 5)
- Risici og muligheder vedrørende anvendelsen af advokater (kapitel 6)
- Risici og muligheder vedrørende Lean og juridisk risikostyring (kapitel 7)

Dette kapitel er bygget op med udgangspunkt i den struktur, der er anvendt i PRIMOs risikovejledning, der kort er blevet introduceret i kapitel 1.

Helt kort kan juridisk risikostyring således defineres som: Identifikation, beskrivelse, vurdering, håndtering, rapportering og kommunikation af juridiske muligheder og risici.

Som det allerførste afsnit har vi indsat et afsnit om organisering, hvor vi ser lidt nærmere på, hvordan den juridiske risikostyring kan organiseres.

2.2. Organisering

De fleste større kommuner har et juridisk kontor. Dette placeres typisk i tilknytning til borgmestersekretariatet, hvilket formentlig skyldes, at kontoret normalt servicerer både kommunens topledelse og politikere (blandt andet vedrørende spørgsmål om fortolkning af reglerne i den kommunale styrelseslov) og kommunens fagforvaltninger i forhold til generelle juridiske spørgsmål.[59] Af sproglige hensyn anvender vi i resten

59. Tilsvarende placeres juridisk afdeling i mange private virksomheder som en stabsfunktion under den administrerende direktør. Det skyldes, at juridisk afdeling normalt er en støtte-/servicefunktion, at jura ofte griber ind i de fleste af virksomhedens aktiviteter, og for at give afdelingen en betydelig gennemslagskraft i resten af virksomheden. Enkelte – typisk store – virksomheder med mange afdelinger har valgt i stedet at lade lederen af juridisk afdeling referere til den økonomiske topledelse. Dette kan give mening i den forstand, at juridisk afdeling ved at være integreret med en virksomheds finansafdeling kan nyde godt af og lade sig inspirere af den informationsindsamling, der løbende finder sted dér, ligesom juridisk afdeling modsat vil kunne påvirke afdelingen med juridisk input.

af bogen begrebet "juridisk kontor" uanset ikke alle kommuner har et sådant.

Ud over en centralt placeret juridisk funktion i form af et juridisk kontor har mange kommuner også en eller flere jurister i fagforvaltningerne.

Den bedst mulige juridiske rådgivning handler om at få skabt en balance mellem et stærkt centralt fagligt (juridisk) miljø og en optimal juridisk opgaveløsning i resten af organisationen.

Neden for er vist et skema, der opregner fordele og ulemper ved at placere kommunens jurister samlet i et juridisk kontor set i forhold til en delvis decentral placering i kommunens fagforvaltninger.

Skema: Fordele og ulemper ved central henholdsvis decentral organisering af kommunens juridiske ekspertise

	Fordele	**Ulemper**
Centralt	• Nemmere adgang til juridiske informationer og ressourcer • Bedre sparring og juridisk miljø • Bedre koordination • Tæt på centrale beslutningstagere	• Svært tilgængelig • Dårligere føling med fagområdet
Lokalt	• Nemt tilgængelig • Bedre føling med fagområdet	• Sværere adgang til juridiske informationer / ressourcer • Svagere koordination • Dårligere sparring og juridisk miljø

Som det fremgår af skemaet, handler det således om – uanset om der vælges en centraliseret eller decentraliseret model for organiseringen af

den juridiske funktion – at finde den model, der i lyset af kommunens individuelle forhold passer bedst.[60]

Det skal dog bemærkes, at for visse kommuner vil styreformen udgøre en barriere for en centralisering af den juridiske funktion. Det gælder kommuner med styreformerne mellemformstyre med delt administrativ ledelse og magistratsstyre, idet styreformerne bygger på et delt administrativt ansvar. For kommuner med disse styreformer vil en styrkelse af den tværgående koordinering være den eneste mulighed. Det er dog normalt ikke svært at opretholde et fornuftigt fagligt miljø, da disse kommuner er de største i Danmark og dermed også har flest jurister ansat.

Kommunalreformen er efter vores opfattelse en oplagt mulighed for at tage kommunernes juridiske organisation op til fornyet overvejelse. Både på grund af de udfordringer kommunerne står over for i de kommende år, og fordi de større kommuner betyder, at juridisk kontor skal servicere en større kommunal organisation og derfor ikke kan regne med at få de juridiske problemstillinger "serveret" uformelt under frokosten i kommunens kantine. Det er derfor vigtigt, at have et særligt fokus på behovet for koordination i de nye større kommuner for at sikre kvaliteten på det juridiske område.

I den forbindelse kan erfaringerne fra den udvikling, der har været i kommunerne omkring organiseringen af kommunens økonomistyring, være til inspiration. Det gælder således både for juridiske og økonomiske problemstillinger, at de har tværgående karakter. De skal derfor kunne håndteres både fra et centralt kontor og i et samspil med resten af organisationen. I forhold til organiseringen af økonomifunktionen findes der ikke en samlet oversigt over, i hvilket omfang kommunerne har valgt at organisere funktionen centralt / decentralt, men der kan spores en tendens til en centralisering af økonomifunktionen med henblik på at skabe stærkere faglige miljøer, kombineret med, at økonomimedarbejderne til gengæld i højere grad får et ansvar for at være opsøgende i forhold til bestemte fagforvaltninger.

60. En tilsvarende analyse af fordele og ulemper knyttet til en central/decentral organisering af økonomifunktionen kan findes i Morten Knudsen og Lars Rich, "Styr på kommunens økonomistyring", COK, Kommuneuddannelsen, 2004, s. 185f.

I relation til spørgsmålet om organiseringen af kommunens juridiske risikostyring er der, som nævnt oven for i kapitel 1, på den ene side et hensyn til at lade konkrete risici styres så tæt på deres kilde som muligt – på den anden side et hensyn til at sikre en tværgående koordination.

Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at langt de fleste af de juridiske risici opstår andre steder end i et juridisk kontor. De fleste risici findes i kommunens fagforvaltninger – og kommunens institutioner. Et samlet risikobillede på det juridiske område forudsætter således, at alle de, der håndterer de juridiske risici til daglig, er med til at tegne billedet. Det handler derfor om at implementere sunde juridiske rutiner i kommunen generelt, internt i juridisk kontor, mellem juridisk kontor og kommunens fagforvaltninger, mellem juridisk kontor og eksterne advokater samt at sikre, at disse rutiner løbende, evalueres, tilpasses og udbygges i takt med, at kommunen, samfundet og lovgivningen udvikler sig.

Der er behov for en tovholder i forhold til den løbende overvågning af kommunens juridiske risikostyring. Har kommunen et juridisk kontor, vil det være naturligt, at lederen af juridisk kontor fungerer som tovholder. Sidstnævnte bør således løbende rapportere til kommunens ledelse samt varsko denne, hvis kontoret ikke har tilstrækkeligt med ressourcer til at iværksætte de nødvendige risikostyringsinitiativer. Det vil endvidere være en fordel at oprette en tværgående gruppe med deltagere fra de forskellige fagforvaltninger.

Det kan evt. overvejes i en startfase at organisere den juridiske risikostyring i projektform, idet dette giver mulighed for at forene fordelene ved både den centrale og decentrale organisering. En projektorganisering er dog en midlertidig løsning, og der vil derfor på et tidspunkt skulle tages stilling til en mere permanent løsning. Det kan på længere sigt overvejes, om det er muligt at lave en form for matrix-organisering generelt af de tværgående funktioner i kommunen, herunder også på det juridiske område.

Det er under alle omstændigheder vigtigt at sikre den fornødne juridiske vidensopbygning og koordination af indsatsen på det juridiske felt. Dette hænger også sammen med det generelle behov for implementering af en videndelingskultur i kommunen. Hvis fx en fagforvaltning finder en god praktisk løsning på et juridisk problem, er det vigtigt at denne viden også tilgår de øvrige fagforvaltninger og juridisk kontor.

Der bør derfor etableres et tæt samarbejde mellem kommunens ju-

rister med henblik på fælles koordinering, ligesom kommunens ledelse derved opnår et samlet overblik over den juridiske rådgivning og de juridiske problemstillinger i kommunen. Det er vigtigt, at der udpeges en tovholder for dette arbejde.

> Et element i koordineringen kunne fx være løbende fælles kontormøder, hvor alle juristerne fra juridisk kontor og jurister eller kontaktpersoner fra fagforvaltningerne deltager, evt. suppleret med at juridisk kontor inviteres til at deltage i kontormøder i fagforvaltningere. Et andet element kunne være udstationeringsordninger, hvor juristerne i juridisk kontor løbende i kortere perioder er udstationeret til en fagforvaltning – eller omvendt at juristerne i fagforvaltningerne i kortere perioder indstationeres til juridisk kontor.

I de efterfølgende kapitler forsøger vi at beskrive nogle af de praktiske metoder, der kan anvendes inden for de enkelte juridiske risikoområder til at sikre en fælles vidensopbygning i kommunen på det juridiske felt.

2.3. Kommunens mål og juridiske delmål

Med udgangspunkt i kommunens generelle mål (kommunens risikoprofil) kan der fastsættes juridiske delmål for kommunen.

Fastsættelse af mål. Kommunens generelle risikovillighed (riskoappetit) bør afspejles i den måde, som kommunen håndterer juridiske risici. De samme spørgsmål, som kommunens topledelse anvender til at fastlægge kommunens generelle mål, kan anvendes af juridisk kontor til at finde ud af, om juridisk kontor i tilstrækkelig grad har en risikoprofil, der passer til resten af organisationen:

- Hvad er kommunens overordnede mål?
- Hvordan ser kommunens nuværende risikoprofil ud i forhold til disse mål?
- Hvordan ser kommunens ønskede risikoprofil ud?
- Hvilke handlinger skal der til for at mindske forskellen mellem det nuværende og det ønskede?

De juridiske delmål, der opstilles, skal således have fokus på at sikre, at der er den nødvendige sammenhæng mellem kommunens generelle mål og risikoprofil og det arbejde med juridiske risici, der foregår i kommunen.

Normalt sondres mellem følgende forskellige typer af mål, der i et vist omfang er overlappende: strategiske mål, operationelle mål, rapporteringsmål, compliance-mål og værdisikringsmål. Hvilken type af målfastsættelse, der giver mest mening i den kommunale organisation, vil afhænge af den enkelte organisation. Samspillet med de generelle mål for organisationen må her være det væsentligste hensyn.

I den sammenhæng er det vigtigt at få afstemt forventningerne mellem kommunens topledelse og et juridisk kontor. Skal juridisk kontor fx fungere som en "bagstopper", der er lidt mere forsigtig end resten af organisationen, eller skal juridisk kontor være med til at udvikle og kvalitetssikre mere risikobetonede projekter i rollen som strategisk sparringspartner. Der er nok ikke så meget tvivl om, at de fleste kommuners juridiske kontorer måske i højere grad har fungeret som det første end som det sidste, og at juristerne som faggruppe har haft en tendens til at foretrække de sikre konklusioner og anbefalinger. Ulempen ved dette har været, at juristerne i mange sager er blevet inddraget sent i sagsforløbene, hvor valget har stået mellem at sige nej eller ja, i stedet for i højere grad at deltage i de tidlige strategiske overvejelser og dermed være med til at forme den bedste løsning, således at denne vælges ud fra både faglige, økonomiske og juridiske hensyn.

Nogle af de mål, der oplagt kan fastsættes, handler om anvendelsen af økonomiske ressourcer på juridisk rådgivning. Som nævnt i kapitel 1 handler en af Public Governance-kodeksets anbefalinger om fokus på resultater og effekter.

Bruger kommunen fx pengene rigtigt i forhold til kommunens overordnede målsætninger i relation til den juridiske rådgivning? Bliver der brugt for mange penge på advokater, hvor der kunne spares ved at ansætte flere interne jurister? Bliver der brugt for mange ressourcer på at komme ud af dyre og dårlige kontrakter? Er der områder, hvor der bruges flere ressourcer på at forsvare kommunen over for utilfredse borgere i stedet for at forebygge, at fejl opstår?

Ressourcer. Det er de færreste juridiske kontorer, der har de fornødne ressourcer til at indlede arbejdet med straks at implementere et fuldt udbygget risikostyringssystem. De fleste juridiske kontorer er derfor nødt til at prioritere indsatsen. Det kan anbefales at vente med at fastlægge konkrete mål for den juridiske risikostyringsindsats til der har været en grundig dialog med både kommunens topledelse og fagforvaltningerne med henblik på at identificere de områder, hvor der er størst behov for en indsats eller hvor en lille indsats må forventes at give det største positive afkast. I forbindelse med disse møder vil juridisk kontor også opnå et bedre overblik over kommunens juridiske risikosituation, hvorved det bliver muligt at fastlægge nogle hensigtsmæssige og realistiske mål for juridisk kontors virke.

Evaluering. Det er vigtigt at sikre procedurer for en evaluering af graden af målopfyldelse. I den forbindelse kan der ud over de konkrete mål indgå en række generelle faktorer vedrørende kvaliteten af den juridiske rådgivning i kommunen, fx:

- Tilgængelighed og tilstedeværelse
- Hurtighed i sagsbehandlingen
- Høj kvalitet af de juridiske ydelser
- Specialiseringsgrad
- Omkostninger

I nogle private virksomheder gennemføres løbende tilfredshedsundersøgelser, hvor de af virksomhedens medarbejdere, der har samarbejdet med juristerne i juridisk kontor, anmodes om i et spørgeskema at vurdere kontorets indsats og komme med forslag til forbedringer. Sådanne undersøgelser kan også anbefales i kommuner, da juridisk kontor derved får mulighed for at modtage konstruktiv kritik fra diverse brugere af kontoret, som vil kunne anvendes til at optimere serviceniveauet.

2.4. Identifikation af juridiske muligheder og risici

De dage, hvor en kommunalt ansat jurist blot kunne vente på, at sagerne landede på hans/hendes bord, er for længst forbi. Et moderne juridisk kontor bør være udadvendt og udfarende med henblik på at identificere, hvor juridiske muligheder og risici kan tænkes at opstå. Et juridisk

kontor bør således i dag i højere grad vurderes på, hvor godt det er til forebyggende juridisk rådgivning end på, hvor godt det er til at forsvare kommunen, efter at der er sket en fejl.

Det er på den baggrund vigtigere at være opsøgende og at kunne stille de rigtige spørgsmål end at holde sig til de områder, hvor svarene kendes på forhånd.

Det er vanskeligt at give et generelt bud på, hvorledes kommunen i praksis bør indrette sig, således at det sikres, at juridiske muligheder og risici løbende identificeres, fordi det i høj grad bør tage udgangspunkt i den konkrete kommunes forhold. I de kommuner, hvor der er igangsat eller er ved at blive igangsat generelle risikoledelsesintitiativer, vil det imidlertid være naturligt at lade juridiske risici indgå som en del af dette arbejde.

I forbindelse med den juridiske risikostyring i en kommune kan det anbefales i et vist omfang at målrette søgningen efter juridiske muligheder og risici. Der findes således en række områder, som det under alle omstændigheder er vigtigt at have fokus på som hovedområde for risikoformer:

- Overholdelse af love og andre regler
- Håndtering af kontrakter
- Håndtering af retssager
- Anvendelse af advokater

Inden for disse områder er der en række klassiske typer af risici, som vi vil behandle i tilknytning til gennemgangen af det enkelte område i de efterfølgende kapitler.

Der vil imidlertid fra kommune til kommune kunne være forskel på, hvordan den konkrete risiko optræder. Er det fx håndteringen af reglerne på børn- og ungeområdet eller udbudsreglerne, der giver problemer, eller er det i relation til indgåelsen af kontrakter på institutionsniveau eller store køb af grundlæggende it-systemer.

Nogle af de hjælpemidler, som den enkelte kommunes juridiske kontor kan anvende til at identificere de særlige juridiske risici, der er til stede i den pågældende kommune – de interne risikoindikatorer – er fx:

- Udvalgsdagsordener
- Bruger- og borgerundersøgelser

- Konkrete klagesager, borgerhenvendelser til politikerne / forvaltningen
- Lokalaviser
- Rapporter og afgørelser fra tilsyns- og klageorganer
- Retssager
- Teknologi og it-systemer
- Økonomi
- Miljø

Dertil kommer naturligvis de forhold, der er fælles for alle kommuner, og derfor kan karakteriseres som fælles eksterne risikoindikatorer, der kan udløse juridiske risici, fx:

- Ny lovgivning / praksis
- Rapporter og afgørelser fra tilsyns- og klageorganer
- Teknologi, fx anvendelsen af hjemmesider og internettet i øvrigt
- Samfundsudvikling
- Økonomi

Udvalgsdagsordener. Dagsordnerne for de enkelte udvalg er en vigtig kilde til viden om, hvilke sager der er i fokus inden for de enkelte fagområder, og ud fra sagsfremstillingerne vil juridisk kontor kunne blive opmærksom på, om der er juridiske forhold, der ikke er blevet tilstrækkeligt belyst i forbindelse med sagsforberedelsen.

Bruger- og borgerundersøgelser: Hvad enten undersøgelserne er tilrettelagt bredt eller smalt – måske omfatter de kun en enkelt institution – er de en kilde til viden om juridiske risici, fx i form af overholdelsen af principperne om god forvaltningsskik – hvordan kommunikerer kommunens medarbejdere med borgerne mv.

Konkrete klagesager, borgerhenvendelser til politikerne/forvaltningen: En konkret klagesag fra en borger eller en henvendelse fra en borger til en politiker / forvaltningen bør altid bruges som en anledning til at overveje både om der var noget der kunne være gjort anderledes i den konkrete sag, og om der evt. er tale om en problemstilling som også kan gøre sig gældende i andre sager.

Lokalaviser: Lokalaviserne er ikke kun en vigtig kilde til information for det kommunale tilsyn, men også for et juridisk kontor, idet det heri er muligt at få information om, hvilke "sager" der er særligt fokus på i lokalområdet.

Rapporter og afgørelser fra tilsyns- og klageorganer: Hvis der har været en afgørelse eller rapport, der kortlægger fejl i sagsbehandlingen i den konkrete kommune, udgør det naturligvis en juridisk risiko – både i forhold til hvorledes kommunen håndterer den konkrete fejl (at der bliver rettet op på fejlen), og at kommunen får forebygget, at fejlen kan ske igen.

Retssager: Både en retssag i forhold til den konkrete kommune, men også retssager i forhold til andre kommuner kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt der er en risiko for manglende opmærksomhed på sagen, som måske indebærer et krav om en ny praksis på et konkret område, hvis ikke indholdet af dommen kommunikeres ud i den kommunale organisation.

Teknologi og it-systemer: Implementeringen af nye it-systemer i kommunen vil kunne udløse juridiske risici i form af fx manglende overholdelse af reglerne om behandling af persondata (persondataloven). En anden type risiko kan være en dårligt udformet kontrakt vedrørende køb af et konkret it-system.

Økonomi: Hvis det fx i en kommune er besluttet, at der skal gennemføres besparelser på et område, kan dette udløse juridiske risici i form af manglende overholdelse af lovgivningen på området eller brud på kontrakter indgået med tredjemand (se kapitel 1).

Miljø: Hvis der sker ildebrand, oversvømmelser, strejker o.l. i en kommune kan det udløse juridiske risici både for kommunen selv (hvis der fx ikke er tegnet forsikring), og i relation til borgerne, (hvis en brand fx forhindrer, at kommunen lever op til en lovbestemt forsyningsforpligtelse).

Eksterne begivenheder af relevans for vurderingen af juridiske muligheder og risici i den enkelte kommune kan som oven for nævnt fx være:

Ny lovgivning: Ændringer i lovgivningen – særligt ændringer, der skal implementeres med meget kort varsel – indebærer en juridisk risiko for kommunen. Det er i den forbindelse vigtigt, at der via nyhedsbreve eller lignende sikres opmærksomhed på nye regler – og den deraf evt. følgende praksisændring – og fokus på den praktiske implementering. I betragtning af omfanget af nye regler, der konstant introduceres på de forskellige områder, er det i den forbindelse vigtigt ikke kun at fokusere på en gengivelse af reglernes indhold, men også at beskrive de praktiske implikationer for arbejdsgange og lignende. Dette er særlig vigtigt, da det netop er den funktion vejledninger fra ministerierne tidligere har haft, men hvor den meget store hastighed reglerne vedtages og skal implementeres med, betyder, at vejledningerne ofte enten ikke er særlig praktisk brugbare og informative, eller måske i visse tilfælde slet ikke er færdige i tide.

Rapporter og afgørelser fra tilsyns- og klageorganer: Det er ikke kun rapporter og afgørelser i forhold til den konkrete kommune, der udgør en juridisk risikofaktor. Når en anden kommune har lavet en fejl, er det vigtigt at være opmærksom på, at den samme fejl meget vel også kan forekomme i andre kommuner. Kommunen bør derfor sikre sig, at det rent faktisk ikke er tilfældet.

Teknologi: Teknologiske problemer eller udviklinger kan også bevirke, at juridiske muligheder eller risici opstår. Fx betød hysteriet over det såkaldte "år 2000-problem", at alle købere af IT-løsninger i årene op til årtusindskiftet var meget omhyggelige med i købsaftaler at indføje en særlig "år 2000-klausul" i henhold til hvilken leverandøren garanterede, at IT-løsningen ville fungere som forudsat også i det 21. århundrede. Tilsvarende har udbredelsen af internettet, herunder fx anvendelsen af kommunens hjemmeside til information om postlister mv., medvirket til, at en række juridiske muligheder og risici er opstået, som en kommune er nødt til at forholde sig til.

Samfundsudvikling: Diverse generelle udviklingstendenser i samfundet er en stadig kilde til juridiske muligheder eller risicis opståen. Det gælder fx udviklingen i retning af at anvende komplicerede kontraktmodeller som fx OPP (offentligt private partnerskaber).

Økonomi. De generelle økonomiske rammebetingelser der gælder for alle kommuner, og de årlige økonomiske aftaler kan også have indflydelse på de juridiske risici i kommunen. I vidt omfang vil der dog være tale om at den konkrete risiko materialiserer sig gennem udmøntning af de generelle økonomiske rammebetingelser i konkrete besparelser mv. i den enkelte kommune (se kapitel 1).

Afslutningsvis skal det bemærkes, at det sjældent vil være muligt at identificere alle juridiske muligheder og risici, så der vil utvivlsomt stadigvæk opstå overraskelser. Alt afhængigt af de nærmere omstændigheder bør sådanne overraskelser imidlertid føre til, at der sker en læring i organisationen, således at der fremover i højere grad sker en rettidig identifikation af en konkret risiko.

En hensigtsmæssig risikokultur i kommunen indebærer bl.a., at kommunens medarbejdere i forbindelse med løsning af konkrete opgaver, og som en naturlig del af deres daglige stræben efter at nå kommunens mål, løbende stiller sig selv følgende spørgsmål:

- Hvad kan gå galt?
- Hvad er følgerne, hvis det går galt?
- Er det muligt at forhindre, at det går galt?
- Hvad bør gøres, hvis det går galt?

Det kræver ofte en hel del tid og kræfter at indarbejde den fornødne videndelingskultur blandt kommunens medarbejdere med henblik på at få den juridiske risikostyring til at virke optimalt. Implementering af en videndelingskultur er typisk ikke noget, der sker fra den ene dag til den anden. Da det imidlertid er en forudsætning for effektivt at kunne identificere juridiske muligheder og risici, at en sådan kultur er tilstede, bør ledelsen, herunder lederen af et juridisk kontor, lægge betydelige ressourcer og kræfter heri og gå foran med et godt eksempel.

2.5. Beskrivelse af juridiske muligheder og risici

Efter identifikationen af risici følger risikobeskrivelsen, hvor der skal etableres et sammenhængende syn på risici i hele organisationen. I den sammenhæng er det vigtigt at de juridiske risici ikke står alene men ind-

går i et samlet risikobillede, og at der er konsistens imellem, hvordan de forskellige typer af risici beskrives i hele organisationen.

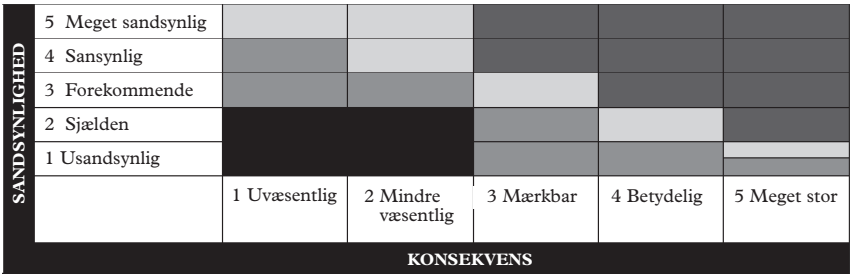
Risikovejledningen anbefaler i den sammenhæng, at der skabes et fælles sprog omkring risici i organisationen. Det er således vigtigt, at der på tværs af organisationen kan tales om risici, således at ledelsen får brugbar information. Dette sikrer også, at beskrivelsen kommer "hele vejen rundt" om de kommunale risici.

Da mange af de juridiske risici er dybt integreret i arbejdsgangene i de enkelte fagområder, er det vigtigt, at de juridiske risici ikke får et liv for sig selv, men at de beskrives og forklares med brug af en terminologi som gør, at også ikke-jurister kan forstå, hvad de konkrete risici handler om, og hvilke potentielle konsekvenser de har.

2.6. Vurdering af juridiske muligheder og risici

Som nævnt i kapitel 1 vurderes muligheder og risici normalt fra to vinkler: Indvirkning på kommunen og sandsynligheden for indtræden. Dette gælder også juridiske muligheder og risici.

Figur: Risikovurdering



Kilde: PRIMOs risikovejledning

Det viser sig ofte at være en særdeles værdifuld og lærerig proces grundigt at få diskuteret, hvilke potentielle juridiske muligheder og risici kommunen er eksponeret for, herunder at få vurderet og kategoriseret disse i forhold til hinanden. Sådanne diskussioner bør gennemføres løbende, da sandsynligheden for de enkelte risici og muligheder vil ændres over tid.

Konsekvenserne af juridiske risici kan være af økonomisk art, så som fx erstatningskrav eller manglende sikring/udnyttelse af kommunens værdier. Også manglende udnyttelse af juridiske muligheder risikerer naturligvis at medføre økonomiske tab. Det kan fx være, at kommunen

ikke sikrer sig storkundefordele ved køb af advokatydelser, og derfor betaler for meget for den eksterne juridiske bistand. Konsekvenserne kan også være af ikke-økonomisk art – fx skader på kommunens omdømme. Juridiske muligheder kan fx være dialog med borgerne via kommunens hjemmeside, fx vedrørende ny lovgivning.

2.7. Håndtering af juridiske muligheder og risici

Når de enkelte juridiske muligheder og risici er identificeret, beskrevet og vurderet, skal der træffes beslutning om, hvorledes de håndteres. Mulige håndteringsmåder i relation til juridiske risici falder typisk i følgende kategorier:

Risikoeliminering: Risici kan fx elimineres ved at kommunen ophører med en bestemt aktivitet. For mange kommunale aktiviteter vil dette ikke være en mulighed, fordi kommunen ikke kan fravælge aktiviteten. På afgrænsede områder vil det imidlertid være en mulighed, fx i relation til anvendelsen af offentligt private partnerskaber (OPP) som kontraktmodel.

Risikoreduktion: Juridiske risici kan reduceres på mange måder, og det er det primære sigte med denne bog at anvise værktøjer, der kan benyttes i arbejdet hermed.

Nogle kommuner forsikrer sig i større eller mindre omfang fx mod arbejds- og miljøulykker, ildebrand og naturbegivenheder. Forsikringsdækningen vil imidlertid ofte ikke være komplet, fordi dette vil gøre policen for dyr, eller fordi forsikringsselskabet ikke ønsker at tilbyde en sådan dækning. Typisk vil der således være en selvrisiko, lige som risici med meget høj indvirkning på kommunen nogle gange heller ikke vil være dækket.

Implementeringen af compliance-programmer for at sikre overholdelse af love og andre regler er også udtryk for risikoreduktion. Det samme gælder fx anvendelsen af standardkontrakter, implementeringen af kontrakthåndteringsmanualer mv.

Risikospredning: Juridiske risici bør, så vidt det lader sig gøre, spredes eller fordeles i størst muligt omfang. Dette kan, som beskrevet i kapitel 4, fx ske ved at lade en kontraktpart bære en del af risikoen for de juridiske risici, der er en følge af kontrakten.

Risikoaccept: Endelig er det nødvendigt at acceptere visse juridiske risici, som værende en del af det at drive offentlig virksomhed. Hvis risikoen enten er uundgåelig eller hvis risikoens størrelse er passende i forhold til den skønnede fordel ved aktiviteten bør der blot ske en overvågning af risikoen.

Hvilken håndteringsmåde, der konkret bør vælges, afhænger bl.a. af kommunens risikovillighed, og hvilken håndteringsmåde, der vurderes at være mest effektiv i den konkrete situation. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at kommuners valg imellem de forskellige handlemuligheder typisk vil være underlagt en række begrænsninger set i forhold til en privat virksomhed.

En kommune vil således som oven for nævnt ofte ikke kunne eliminere sine risici ved at ophøre med en bestemt aktivitet. En kommune vil typisk heller ikke kunne acceptere sine risici, idet det vil virke stødende på retsfølelsen, hvis en kommune fx vælger at "acceptere" en risiko for forkerte afgørelser på et konkret retsområde. Risikospredning gennem udlicitering er heller ikke muligt, når der er tale om myndighedsudøvelse, og generelt kan det diskuteres om der ved udlicitering sker en reel risikospredning, idet ansvaret for opgaveløsningen forbliver hos kommunen. De fleste risici vil derfor typisk skulle håndteres gennem risikoreducering – fx ved anvendelse af compliance-programmer.

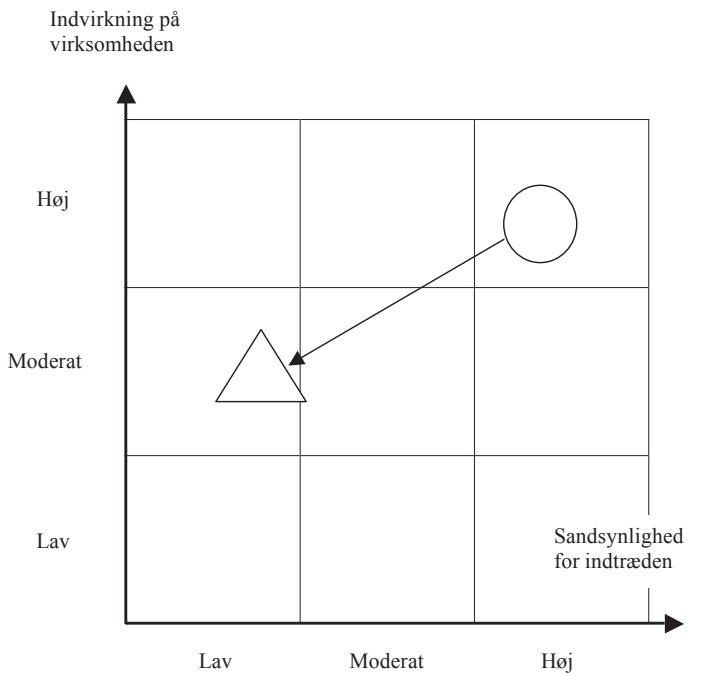
Omvendt vil den offentlige sektor nogle gange have særlige muligheder for at håndtere risici, fordi den som myndighed kan bruge retlige instrumenter til at håndtere risici, som ikke står til rådighed for private virksomheder – ex. regler og afgørelser. Kommunen kan fx stille betingelser i forbindelse med en miljøgodkendelse af en farlig virksomhed.

Udnyttelse af muligheder: Håndteringen og udnyttelsen af juridiske muligheder vil normalt ske i naturlig forlængelse af kommunens arbejde med de mere specifikke risikostyringsinitiativer, der er beskrevet i kapitlerne 3-7. I takt med, at en fornuftig videnopbygning på den måde finder sted i kommunen, vil den løbende udnyttelse af juridiske muligheder normalt følge efter. Nogle gange kan det være hensigtsmæssigt at etablere særlige procedurer med henblik på at identificere juridiske muligheder.

Når kommunen har vurderet hvilke muligheder, der eksisterer for håndtering af de enkelte risici, er det vigtigt at lave en samlet vurdering af,

hvilken potentiel effekt konkrete risikohåndteringsinitiativer vil kunne få i forhold til de enkelte risici:

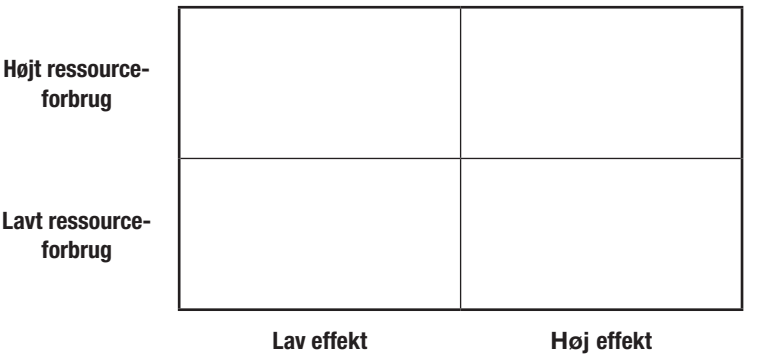
Figur: Risikomatrix



Kommunen kan derved danne sig et samlet overblik over, hvor meget de enkelte risici kan "flyttes" (det vil sige den potentielle effekt af konkrete risikostyringstiltag), hvilket er et element i overvejelserne om, hvordan kommunen ønsker at prioritere mellem de forskellige risici.

Det vil typisk ikke være muligt at tage hånd om alle potentielle juridiske muligheder og risici med det samme, og det er derfor nødvendigt at prioritere indsatsen. Der vil derfor naturligt indgå overvejelser om ressourceforbruget forbundet med de enkelte risikohåndteringsinitiativer:

Figur: Ressourceforbrug og effekt



Der hvor ressourceforbruget er lavt, men effekten er høj, må der siges at være tale om "lavthængende frugter". En række andre forhold end ressourceforbrug og effekt vil imidlertid også kunne spille ind på valget af fokusområder.

Afslutningsvis er det vigtigt at skabe et samlet overblik over kommunens beslutninger vedrørende den samlede prioritering af de juridiske risici. Det kan fx ske i skema som det nedenstående:

Risiko	Beskrivelse	Konsekvens (høj, mellem, lav)	Sandsynlighed (høj, mellem, lav)	Påvirkelighed (høj, mellem, lav)	Ressourcer (anslået antal timer)	Prioritering (Høj, mellem, lav)

2.8. Risikorapportering og kommunikation

Risikorapportering. Risikorapporteringsfasen handler om, at der løbende bør ske en evaluering af om de tiltag, der iværksættes faktisk også virker, og om der bør omprioriteres mellem de enkelte risici. Kommunen kan

enten vælge, at der skal være en på forhånd fastsat kadence (fx kvartalsvis) for, hvor hyppigt denne rapportering skal ske eller den kan ske i forbindelse med væsentlige ændringer. I sidstnævnte tilfælde er det vigtigt, at der er en fælles forståelse af, hvad der udgør en væsentlig ændring.

Kommunikation. Et andet væsentligt spørgsmål omhandler kommunikationen vedrørende kommunens risici. Effektiv, rettidig, relevant og korrekt kommunikation/information har stor betydning for, om kommunens generelle risikoledelse – og den juridiske risikostyring – vil fungere effektivt. Det er i den forbindelse vigtigt, at kommunens medarbejdere, herunder juristerne i juridisk afdeling, opfordres til at tale åbent om ting, der er gået galt, eller sager der kunne være blevet løst bedre. En jurist der har løst en sag mindre hensigtsmæssigt, men som straks udarbejder et forslag til, hvordan det sikres, at juridisk kontor i fremtiden løser sådanne sager optimalt, bør have et anerkendende klap på skulderen.

Nogle af de vigtigste elementer af god kommunikation i relation til juridisk risikostyring er:

- Implementering af et fælles risikosprog i relation til juridiske risici og muligheder. Ingen medarbejdere i kommunen, herunder juristerne i juridisk kontor, må være i tvivl om vigtigheden af, at kommunen har velfungerende juridiske risikostyringsprocedurer samt hvad kommunens risikovillighed er i relation hertil.
- Invitere til dialog. Det er vigtigt, at juridisk kontor kommunikerer til hele organisationen, at den sætter pris på at blive kontaktet vedrørende risikospørgsmål, således at de medarbejdere opfordres til at kontakte juridisk kontor med deres eventuelle juridiske idéer eller bekymringer.
- Implementering af rapporteringsprocedurer, hvorved risikoinformation rettidigt videregives til kommunens topledelse og til de personer, der har ansvaret for de forskellige elementer af kommunens generelle risikoledelse.

Kommunikationen med pressen i sager, hvor der er stort mediefokus, vil også blive meget vigtig i de kommende år.

> "*Flere skandaler i kommunerne.* Større kommuner betyder større pressefokus, og derfor kan vi regne med flere skandaler á la

> Farum-sagen. Det forventer kommuneforsker Roger Buch. De øvrige kommuner er ikke bedre end Farum, mener han. De fleste kommuner har uheldige sager på samvittigheden, de er bare ikke blevet afsløret endnu. Sådan lyder vurderingen fra lektor Roger Buch fra Danmarks Journalisthøjskole. Han forventer, at de kommende år vil byde på flere skandaler i den kommunale verden. Årsagen er kommunalreformen. De er nu flere pressefolk til at se de enkelte kommuner efter i sømmene, og så kommer afsløringerne helt af sig selv, siger Roger Buch." [61]

Den stigende konkurrence medierne imellem betyder, at visse sager nogle gange vil få betydning også for den landspolitiske dagsorden. Nogle af de sager, der tages op i pressen, vil også have juridiske elementer i sig.

Særligt i sager, der rummer følsomme oplysninger om borgerne, og dermed involverer tavshedspligten, vil der opstå problemstillinger i forhold til, hvor meget kommunens repræsentanter overhovedet må sige i forhold til pressen for at forklare – og "forsvare" sig. En borgmester vil både blive kritiseret, hvis han siger "for meget" (jf. eksemplet i kapitel 3 vedrørende Holbæk kommune), men også, hvis han siger "for lidt".[62]

I sager, der involverer juridiske risici, vil det derfor være vigtigt, at juristerne er forberedt på også at håndtere de kommunikationsmæssige aspekter af sagerne, og at de der håndterer kommunens kommunikation, er klædt på til at kunne klare de "juridiske faldgruber".

61. Danske Kommuner, "Flere skandaler i kommunerne", 5. marts 2007.
62. Se fx Danske Kommuner "Borgmester var for usynlig under vandkrise", 23. august 2007 og "SFO-leder taget for børneporno", 11. september 2007.

Kapitel 3

Compliance – overholdelse af love og andre regler

3.1. Indledning

Kommunernes "fejlmargin" er mindsket på flere fronter. Både fordi de, der fører kontrol med kommunerne, i stigende omfang forsøger ikke kun at identificere enkeltstående fejl, men også at afdække "systemfejl", men også i kraft af at borgerne stiller øgede krav til den kommunale sagsbehandling. Samtidig er pressens fokus på at finde fejl i sagsbehandlingen øget. Den øgede retliggørelse betyder også stigende krav til kommunernes evne til at implementere nye regler i organisationen. Disse forskellige tendenser – og flere andre – er nærmere beskrevet i kapitel 1.

Dette kapitel handler om, hvorledes det redskab inden for risikostyring, der kaldes compliance, kan anvendes til at sikre kommunens overholdelse af love og andre regler på forskellige sagsområder (forebygge fejl).

Formålet med compliance-initiativer – der er emnet for dette kapitel – er at undgå fejl, herunder særligt systematiske eller gentagne fejl. Compliance kommer af det engelske ord "comply", som betyder at overholde. Compliance handler således om, hvordan en organisation sikrer sig, at den overholder love og andre regler på et konkret retsområde (eller internt fastsatte retningslinjer).

Et compliance-program handler om – på en systematisk måde – at forebygge/ reducere antallet af fejl på et konkret område.

Arbejdet med compliance-programmer har primært fundet sted i den private sektor, hvor programmerne fungerer som redskaber, der skal sikre, at den konkrete virksomhed ikke overtræder internt eller eksternt fastsatte regler. Mange virksomheder har fx implementeret konkurren-

ceretlige compliance-programmer. Det skyldes, at konsekvenserne af overtrædelser i form af bøder, krav om erstatning og tab af omdømme er ganske betydelige, ligesom det påvirker strafniveauet i nedadgående retning, hvis en virksomhed ved implementeringen af et fornuftigt compliance-program har søgt at forhindre overtrædelser, og overtrædelsen således skete på trods heraf. Fra det konkurrenceretlige område har compliance-programmer bredt sig til en række andre områder, hvor der er tilsvarende problemstillinger forbundet med, at en virksomhed overtræder den pågældende lovgivning, herunder fx persondataloven.

Formålet med at udarbejde et compliance-program er som tidligere nævnt at undgå, at der sker overtrædelser af love og andre regler – at sikre reglernes overholdelse i den enkelte organisation.

Udgangspunktet for et kommunalt compliance-program er derfor en analyse af hvilke typer af fejl (risici), der indebærer de mest indgribende konsekvenser for borgerne og for kommunen, således at de nødvendige hjælpemidler kan stilles til rådighed for de medarbejdere, der arbejder inden for det pågældende felt.

Når en kommune skal forebygge, at der sker fejl, er det derfor vigtigt at forholde sig realistisk til, hvor i organisationen og hvorfor fejlene opstår. Det er også vigtigt, at være opmærksom på, at nogle fejl har alvorligere konsekvenser end andre. Det er således nødvendigt med en målsætning om nul fejl, hvor det handler om meget indgribende sager i forhold til den enkelte borger. Det gælder fx sager vedrørende tvangsfjernelse af børn.

De næste afsnit handler om, hvordan et compliance-program kan bygges op, og hvordan det mest hensigtsmæssigt kan implementeres i kommunen. Det første afsnit er et generelt afsnit om compliance-programmer, efterfulgt af et afsnit med eksempler på sager fra forskellige retsområder, og de overvejelser kommunen kan gøre sig i forbindelse med et compliance-initiativ på det pågældende område. Til sidst i kapitlet forsøger vi at give et kort overblik over kommunernes interne og eksterne tilsyns- og kontrolinstanser, samt et kort afsnit om hvordan man kan håndtere de situationer, hvor der alligevel sker en fejl.

3.2. Generelt om compliance-programmer

I det følgende ser vi på, hvilke forhold kommunen generelt bør være opmærksom på i forbindelse med opbygningen af et compliance-program

på et konkret sagsområde. Vi vil indlede med nogle få gode råd vedr. de grundlæggende krav, der bør stilles til et compliance-program:

- At det er klart, hvem der er målgruppen for informationen, og at programmet skabes i dialog med brugerne. Det er også vigtigt at brugerne får forklaret, hvorfor det er vigtigt at sikre overholdelsen af det pågældende regelsæt.
- At det er enkelt – med god eksempler og checklister.
- At den enkelte medarbejder tager kontakt til den, der er ansvarlig for compliance-programmet, hvis vedkommende er i tvivl. Det handler ikke om, at alle skal vide alt, men om at brugerne skal vide, hvornår det er en god ide at bede om juridisk bistand (hvornår "de røde lamper" skal lyse).
- At der følges op. Hvis der sker fejl, er det vigtigt at håndtere dem, og evt. ændre eller tilpasse compliance-programmet.
- At topledelsen i kommunen har fokus på overholdelsen af reglerne på det pågældende område, som compliance-programmet vedrører.
- At der udpeges en tovholder for compliance-programmet.

Det er generelt vigtigt at være opmærksom på, at det – afhængigt af ambitionsniveauet – kan være en stor opgave for juridisk kontor, hvis det uden at kunne hente inspiration udefra, får til opgave at implementere et compliance-program i kommunen inden for et bestemt retsområde eller emne. Det er derfor en forudsætning for at opgaven kan løses, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til både udarbejdelsen og implementeringen (se også nedenfor om sammenhængen mellem ressourceforbrug og effekt).[63]

63. Kommunen kan overveje, om der evt. er behov for at trække på ekstern bistand til løsning af opgaven. En række revisions-, advokat og konsulentfirmaer arbejder således målrettet med udviklingen af compliance-programmer og kan tilbyde compliance-rådgivning inden for forskellige retsområder. Disse firmaer har endvidere typisk udviklet egentlige compliance-programmer inden for en række retsområder, som med den fornødne tilpasning til kommunens individuelle forhold kan implementeres i de fleste kommuner. Ofte vil det endvidere være muligt at aftale en abonnementsordning, hvorved kommunen får mulighed for løbende at modtage opdateringer til sine compliance-programmer.

3.2.1. Hvornår er der behov for et compliance-program?

Det er en politisk beslutning, hvilke sagsområder kommunalbestyrelsen særligt ønsker at prioritere i forbindelse med en gennemførelse af et compliance-initiativ. Hvad enten baggrunden for, at en kommune ønsker at introducere et compliance-program for et bestemt område, er en konkret anledning i form af ekstern kritik, ligger det i compliance-programmets natur, at der er tale om initiativer af forebyggende karakter.

Når kommunen overvejer, på hvilke områder, der evt. bør indføres et compliance-program, er der således flere hensyn, der kan indgå i overvejelserne:

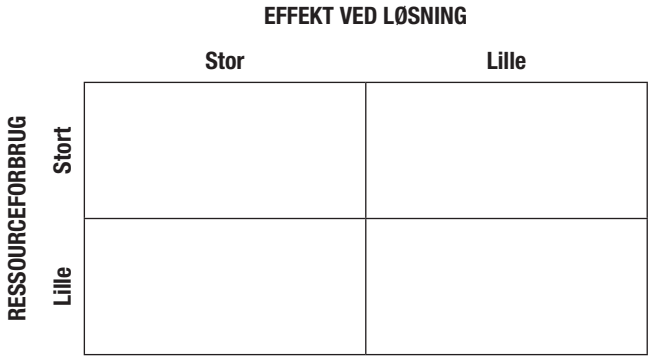
- Er der tale om et sagsområde, der har været genstand for en generel praksisundersøgelse, hvor der har været konstateret fejl i kommunens sagsbehandling?
- Er der tale om et sagsområde, hvor der har været konstateret fejl i andre kommuners sagsbehandling (kommunen bør sikre sig, at det samme ikke gør sig gældende hos denne kommune)?
- Er der tale om en konkret sag, hvor en tilsynsmyndighed har konstateret fejl, og der er en formodning for, at der kan være tilsvarende fejl i andre sager (nogle sager vil være så atypiske at dette ikke vil være tilfældet)?[64]
- Er der tale om et sagsområde af meget stor og indgribende betydning for den enkelte borger / virksomhed, fx det sociale område og teknik- og miljøområdet?
- Er der tale om et sagsområde, der berører andre af kommunens interessenter på en indgribende måde – fx pressen (åbenhedspolitik, aktindsigt mv.) eller private virksomheder (udbudsregler, konkurrenceregler, statsstøtteregler mv.)?
- Er der tale om et sagsområde, hvor behovet for kendskab til reglerne er bredt i organisationen, men at den meget specialiserede viden om området kun eksisterer ét sted?
- Er der tale om et sagsområde, hvor der er tale om et større antal ensartede sager eller få, meget forskellige sager?

64. Der er både et bagudrettet og fremadrettet element i denne overvejelse. Med hensyn til det bagudrettede vil kommunen i nogle tilfælde være forpligtet til at genoptage tidligere tilsvarende sager. Det fremadrettede handler om at undgå tilsvarende fejl i fremtidige sager.

Det vil altid være "lettere" at gennemføre et compliance-projekt, hvis der er tale et ude fra kommende pres – en såkaldt "brændende platform" – se også eksemplet neden for om Parkering København.

Ud over de overvejelser, der er nævnt oven for, vil det naturligvis også spille en rolle, hvor stort et ressourceforbrug der vil være forbundet med at udarbejde og implementere et compliance-program. Ved vurderingen – og sammenligningen – af effekten af forskellige compliance-initiativer kan et skema som det nedenstående anvendes:

Figur: Forholdet mellem ressourceforbrug og effekt

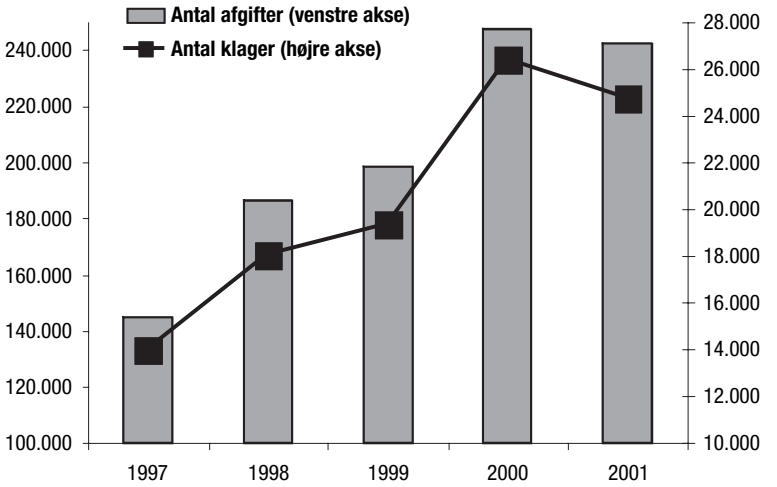


I relation til ressourcerne bør disse stå i forhold til antallet af sager på det konkrete område. Hvis antallet af sager er meget lille bør compliance-programmet tilsvarende udformes meget enkelt og med anvendelse af få ressourcer. Hvis der omvendt er tale om et meget højt antal ensartede sager, giver det derimod mening at udarbejde mere detaljerede – og dermed ressourcekrævende – compliance-programmer.

3.2.2. Et konkret compliance-projekt: Parkering København

Parkering København er en kontraktstyret virksomhed i Københavns kommune. På baggrund af en række konkrete klager til ombudsmanden over fejl i forbindelse med parkeringsafgifter, blev Parkering København i 2001 indkaldt til et møde med ombudsmanden. Og det var ikke ros, der skulle deles ud. De konkrete klager til ombudsmanden var på det tidspunkt en del af en generel tendens, hvor antallet af afgifter og antallet af klagesager var vokset voldsomt fra 1997 til 2001.

Figur: Udviklingen i antallet af klager over Parkering København 1997-2001



Kilde: Parkering København

I 2001 blev der klaget over 14% af de pålagte parkeringsafgifter, og 75% fik medhold. Der var også mange sager i medierne om fejl, og der var problemer med overfald af parkeringsvagter.

Parkering København var derfor nødt til at tage et initiativ for at højne kvaliteten, herunder nedbringe antallet af fejl, og dermed forhåbentlig også antallet af klager. Med fokus på klagesagsbehandlingen blev der derfor udarbejdet et administrationsgrundlag, der dels skulle sikre ensartethed, dels sikre at forvaltningsretlige regler blev forstået og overholdt. Endvidere indeholdt administrationsgrundlaget en række eksempler, der gjorde forståelsen af selve opgaven meget præcis. Herudover blev der også udarbejdet en mere præcis vejledning til parkeringsvagterne. Endvidere blev parkeringsvagterne og de administrative medarbejdere flyttet fysisk sammen.

Administrationsgrundlaget og vejledningen blev anvendt som udgangspunktet for intens undervisning af klagesagsbehandlere og parkeringsvagter. Det viste sig, at kompetenceløftet ikke alene gav færre klager. Det gav også et bedre arbejdsmiljø, da de manglende kompetencer hos sagsbehandlerne var årsag til usikkerhed og dermed en lavere stresstærskel. Selv om projektet oprindeligt primært havde fokus på klagesagsbehandlingen, blev compliance-tankegangen gradvist forplantet ud i andre dele af organisationen. I forhold til kontroldelen

(parkeringsvagterne) viste det sig endvidere, at administrationsgrundlaget og vejledningen også kunne øge kompetenceudviklingen og dermed give større selvtillid. Dette førte samtidig også til en anden tilgang over for borgerne – og dermed til færre konfrontationer.

Endvidere faldt klageprocenten fra 14 til 6%, og der sker nu kun eftergivelse i 25% af klagesagerne mod 75% tidligere. Det betyder også, at der ikke anvendes så mange ressourcer på det administrative arbejde. Der er endvidere færre parkeringsvagter – på trods af at der bliver udstedt flere afgifter – og medarbejderne er mindre syge. Effektiviteten er således steget, blandt andet fordi projektet tillige gav en højere grad af helhedsforståelse og en gensidig respekt sektionerne imellem.

Figur: Udviklingen fra 2001 til 2006 for Parkering København

2001	2006
Klageprocent: 13[65]	Klageprocent: 6
Eftergivelse: 2/3 af klagerne	Eftergivelse: 1/3 af klagerne
200.000 parkeringsafgifter	345.000 parkeringsafgifter
Antal p-vagter: 145	Antal p-vagter: 109

Kilde: Parkering København

Der er et meget stort fokus fra offentligheden på de kommunale parkeringsordninger. Derfor har et ensartet præg omkring parkeringsvagternes arbejde ude på gaden og omkring klagebehandlingen også haft stor betydning i forhold til Parkering Københavns kommunikation. Det har været vigtigt at forklare, at parkeringsvagternes arbejde handler om trafiksikkerhed og fremkommelighed – ikke om at være "pengemaskine". Derfor er der også etableret en mediegruppe blandt parkeringsvagterne.

3.2.3. Tværgående emner

Nogle af de tværgående spørgsmål, som en kommune bør overveje i forbindelse med opbygningen af et compliance-program handler om:

- Udformning af indholdet
- Placering af ansvar

65. Året efter i 2002 toppede kurven med en klageprocent på 14%.

- Effektiv kommunikation
- Løbende opfølgning og forbedring

Udformning af indholdet: Compliance-programmets indhold skal være egnet til at reducere risikoen for overtrædelser. Et compliance-program er ikke en hyldevare men bør altid tilpasses kommunens individuelle forhold. Indledningsvis vil det derfor være nødvendigt at kortlægge kommunens individuelle forhold før implementering af compliance-programmet. Dette kan fx ske ved, at kommunen foretager juridiske undersøgelser mv., eller spørgeskemaer rettet mod brugerne for at finde ud af, om der er områder, hvor der er behov for en særlig indsats. En anden mulighed er interviews af nøglepersoner eller analyser af relevante procedurer og arbejdsgange. Når kommunens individuelle forhold er kortlagt, udarbejdes compliance-programmet – eventuelt i flere versioner rettet mod de forskellige målgrupper, som angivet nedenfor.

Det er generelt vigtigt, at programmet skrives i et sprog, som målgruppen forstår og kan relatere sig til. Almindeligt brugte forkortelser, definitioner og termer bør således gå igen i programmet. Hvis det er muligt, kan det i stedet for anvendelse af tekst ofte anbefales i punktform og ved hjælp af figurer og tjeklister at beskrive problemstillingerne, og hvordan medarbejderne bør agere i konkrete situationer. I den forbindelse fremmer eksempler, som medarbejderne kender fra deres daglige arbejde, normalt forståelsen for, hvor grænserne går. Programmets detaljeringsgrad må delvist styres af konsekvenserne af en overtrædelse. Der bør helt selvfølgeligt være særligt fokus på områder, hvor konsekvenserne for borgerne – fx at de mister deres indtægtsgrundlag – er meget alvorlige. Jo alvorligere konsekvenser fejl har, jo mere taler det for, at programmet har en detaljeringsgrad, der effektivt sikrer, at en overtrædelse ikke finder sted. Afhængigt af hvad der skønnes mest hensigtsmæssigt med henblik på at opnå den fornødne gennemslagskraft kan programmet udleveres til målgruppen i papirform eller fx offentliggøres på kommunens intranet.

I eksemplerne på compliance-programmer, der er anført senere i dette kapitel, er angivet konkrete forslag til elementer i konkrete compliance-programmer på forskellige retsområder.

Placering af compliance-ansvar: Det er vigtigt, at alle kommunens medarbejdere føler ansvar for at medvirke til at sikre, at et konkret compliance-program implementeres. Dette er også årsagen til, at mange compliance-

programmer indledes med et forord, hvori kommunens holdninger og programmets vigtighed beskrives, lige som det pointeres, at kommunen lægger stor vægt på, at medarbejderne aktivt medvirker til at sikre, at den pågældende lovgivning eller de pågældende interne retningslinjer overholdes. For at sikre at programmet får den fornødne gennemslagskraft, kan det anbefales, at forordet underskrives både af kommunens topledelse og af lederen af juridisk kontor eller lederen på fagområdet.

Det er vigtigt, at compliance-ansvaret er klart placeret. Hvis et compliance-program gennemføres i projektform, vil lederen af projektet naturligt være "tovholder" i forhold til at sikre at compliance-projektet implementeres og fungerer i praksis.

Det kan eventuelt overvejes at etablere en compliance-gruppe internt i kommunen med en række medlemmer fra både juridisk kontor og relevante fagforvaltninger som medlemmer. Efter behov kan gruppen holde møder med henblik på at identificere eventuelle mangler ved programmet, som bør adresseres, eller konkrete problemstillinger, der bør løses.

Compliance-programmet bør endvidere opfordre medarbejderne til at henvende sig til en i programmet angivet kontaktperson, hvis den pågældende er i tvivl om lovligheden af det, de påtænker at foretage sig. Tilsvarende henvendelse bør ske, hvis medarbejderne på baggrund af deres kendskab til reglerne, identificerer en juridisk risiko eller mulighed.

Effektiv kommunikation: Compliance-programmet skal kommunikeres effektivt i forhold til kommunens medarbejdere. Det kan evt. overvejes at introducere medarbejderne for compliance-programmet i forbindelse med introduktionsseminarer mv. for nyansatte.

Ud over at programmets sprog og kommunikationen heraf som nævnt oven for skal tilpasses den målgruppe, det henvender sig til, er det normalt påkrævet i forbindelse med implementeringen af et compliance-program, at der fastlægges en plan for efteruddannelse af udvalgte grupper af medarbejdere. En sådan uddannelsesplan beskriver normalt både den påkrævede uddannelse i forbindelse med implementeringen af programmet og den nødvendige løbende efteruddannelse i tiden fremover. Formålet hermed er at sikre, at de rigtige medarbejdere uddannes i compliance på det rigtige tidspunkt.

Afholdelse af seminarer hvor underviser og elever mødes fysisk er naturligvis at foretrække. Andre og billigere former for undervisning, her-

under fjernundervisning via internet, intranet eller e-mails, kan imidlertid også være effektive – specielt hvad angår grundlæggende uddannelse i compliance. Under seminarer er det ofte en effektiv indlæringsmetode at anvende rollespil, hvor deltagerne med udgangspunkt i almindelige arbejdssituationer udsættes for forskellige relevante compliance-scenarier. Derved får deltagerne mulighed for at relatere reglerne til situationer, som de kender fra dagligdagen, hvilket fremmer indlæringen.

Løbende opfølgning og forbedring. Der bør løbende følges op på compliance-programmet. Hvis der sker konkrete fejl, er det vigtigt at håndtere dem og evt. at ændre eller tilpasse compliance-programmet (se også afsnittet nedenfor "Når der alligevel sker en fejl ..."). Et compliance-program kan derved medvirke til en systematisk juridisk vidensopbygning inden for de retsområder mv., der er af størst vigtighed for kommunen. Denne løbende forankring af juridisk viden medvirker endvidere til at sikre, at en hensigtsmæssig vidensoverføring kan finde sted i forbindelse med medarbejderudskiftning, ferie eller sygdom, ligesom den vidensdeling, som et compliance-program er udtryk for, modvirker, at enkelte interne jurister overbelastes i spidsbelastningsperioder.

3.3. Compliance på forskellige retsområder

Generelt er det vigtigt at være opmærksom på, at et compliance-program kan være mange forskellige ting, og at der kan være forskellige tilgange til, hvordan fejl på et konkret område bedst forebygges.

Vi har imidlertid i det følgende udvalgt tre områder – forvaltningsret, sygedagpengereglerne og persondataloven – hvor vi har forsøgt at opliste forslag til elementer i et compliance-program på hvert af de tre områder, med henblik på at gøre emnet lidt mere konkret.

Det første område er valgt, fordi de forvaltningsretlige regler (og principperne om god forvaltningsskik) har betydning for kommunens myndighedsudøvelse inden for alle fagområder, og dermed for den grundlæggende interaktion mellem kommunen og dens borgere. Det andet område er valgt for at medtage et af de store fagområder. Det tredje område er ligesom det forvaltningsretlige eksempel karakteriseret ved, at behovet for kendskab til reglerne er meget bredt i den kommunale organisation.

Vi har et fjerde eksempel på compliance med i bogen, som vedrører

udbudsreglerne, men har valgt at placere det i kapitel 4 i tilknytning til de øvrige spørgsmål, der vedrører håndtering af kontrakter.

3.3.1. Et forvaltningsretligt compliance-program

> I forbindelse med en pressemeddelelse vedrørende Københavns kommunes borgerrådgivers beretning for 2006 udtalte borgerrådgiver Johan Busse blandt andet: "Det er i vid udstrækning de samme typer af fejl, der går igen fra tidligere år. Dette siger mig, at varige forbedringer er et langt sejt træk, og der resterer fortsat et stort stykke arbejde med at skabe rammer for korrekt sagsbehandling og borgerbetjening. Værktøjerne er fortsat fokus på borgernes retssikkerhed og efter min vurdering fortsat kompetenceudvikling, øget kommunekendskab og fælles ansvar for opgaveløsningen i Københavns kommune."[66]

De generelle forvaltningsretlige regler findes primært i forvaltningsloven, offentlighedsloven og persondataloven.[67] Reglerne suppleres af en række ulovbestemte forvaltningsretlige principper, herunder principperne om god forvaltningsskik.

Risici. Hvis en kommune begår fejl i anvendelsen af de generelle forvaltningsretlige regler, betyder det en svækkelse af borgerens retssikkerhed. Mest alvorligt er det, at der er en risiko for forkerte afgørelser. Der vil også være en risiko for, at der klages mere hyppigt end det ellers ville være tilfældet, fordi borgerne ikke forstår afgørelserne – enten fordi de er uklart formuleret eller dårligt begrundet. På grund af reglernes generelle karakter er det også i høj grad kommunens omdømme, der kan få ridser i lakken.

Målgruppen. Målgruppen i kommunen vil typisk være medarbejderne

66. Se pressemeddelelse vedr. borgerrådgiverens beretning 2006, der kan findes på Københavns kommunes borgerrådgivers hjemmeside: www.Borgerraadgiver.kk.dk.
67. Jf. forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer), offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer), persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 med senere ændringer).

i fagforvaltningerne og juridisk kontor. Problemstillingerne og spørgsmålene havner typisk ikke i første omgang hos juridisk kontor, og det er derfor vigtigt, at medarbejderne i fagforvaltningerne ved, hvornår der er tale om vanskelige forvaltningsretlige spørgsmål, hvor juridisk kontor bør inddrages.

Forslag til elementer i et compliance-program. De generelle forvaltningsretlige regler udgør som oven for nævnt retssikkerhedsgarantier for de enkelte borgere og virksomheder. Et forvaltningsretligt compliance-program kan fx bestå af:

- Checklister over, hvilke arbejdsgange der skal være gennemført, før der kan træffes en afgørelse på et konkret sagsområde. Checklisterne bør udarbejdes i et samarbejde mellem fagforvaltningen og juridisk kontor.
- Paradigmaer for standardbreve vedr. partshøring, afgørelser mv. udarbejdet i samarbejde mellem fagforvaltningen og juridisk kontor.
- Generelle retningslinjer for håndtering af henvendelser fra borgerne. I den forbindelse kan der redegøres for de generelle regler i forvaltningsloven og reglerne om god forvaltningsskik. Sådanne retningslinjer kan med fordel omfatte en række forskellige emner som fx svartid, svarform (telefon, e-mail, brev), begrundelser i forbindelse med afgørelsessager, partshøring (inddragelse af borgeren i dennes sag), krav på aktindsigt både for parter og andre, og indsigtsret efter persondataloven for den, der er registreret.
- En kort beskrivelse af de generelle forvaltningsretlige regler med konkrete eksempler fra de enkelte fagforvaltninger, som alle kommunens medarbejdere skal være bekendt med. Det er vigtigt at have særligt fokus på formålet med reglerne – at sikre korrekte afgørelser og tilliden til den offentlige forvaltning. Pjecen bør indledes med et forord fra kommunens topledelse. Der kan også være fastsat interne retningslinjer om disse spørgsmål.
- Retningslinjer for håndtering af møde- og henvendelsesbegrænsninger i forhold til borgere i situationer, hvor der fx er tale om chikane mod kommunen /konkrete medarbejdere, eller trusler og vold.[68]

68. At denne type spørgsmål har voksende praktisk betydning illustreres af, at Folketingets Ombudsmand i 2005 havde kommunale sager vedr. optagelser af møder mellem borger eller myndighed (beretningen 20-2), begrænsninger i korrespondance mellem borger og

- Målrettede forvaltningsretlige kurser fra juridisk kontor til de enkelte fagforvaltninger. Disse kan eventuelt udarbejdes på grundlag af spørgeskemaer eller konkrete sager, således at kurset tager udgangspunkt i problemstillinger, som medarbejderne kender fra deres daglige arbejde. Sidstnævnte kan bidrage til, at kurset målrettes mod de forvaltningsretlige emner, som volder størst vanskeligheder i den enkelte forvaltning/det enkelte kontor.
- Beskrivelse af reglerne om håndtering af henvendelser om aktindsigt, der reguleres både af forvaltningsloven, persondataloven, offentlighedsloven, sundhedsloven og lov om aktindsigt i miljøoplysninger.
- Overholdelsen af generelle forvaltningsretlige regler kan også sikres gennem andre typer af initiativer som fx interne resultatkontrakter. Hvis en resultatkontrakt i forhold til en konkret fagforvaltning alene opstiller en målsætning for antallet af sager, der behandles, øger det således risikoen for, at antallet af sager der behandles øges, men at klageprocenten samtidig stiger, fordi der opstår fejl i flere sager. Derfor er det vigtigt, at der også fokuseres på klageprocenten (jf. eksemplet oven for vedrørende Parkering København og eksemplet neden for vedrørende Greve kommunes kontraktstyring).

3.3.2. Et compliance-program vedr. sygedagpengeloven

I 2006 udarbejdede Det Sociale Nævn i Nordjylland en meget kritisk undersøgelse af kommunernes sagsbehandling i sager vedr. standsning af sygedagpenge, der kortlagde en række fejl i sagsbehandlingen.[69] Undersøgelsen fik af samme grund en del omtale i medierne, der særligt fokuserede på konsekvenserne for de borgere, der som en følge af fejlene risikerede at miste deres eksistensgrundlag. Hen over sommeren 2007 har der også været skrevet en del om små og mellemstore virksomheder, der har fået økonomiske problemer på grund af sagsbehandlingstiden i sygedagpen-

myndighed: (20-3) og en kommunes undladelse af at svare på spørgsmål fra en borger (20-5). Ombudsmandens udtalelse i alle tre sager kan findes på ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmanden.dk.

69. Der er dog også en senere undersøgelse, der roser den kommunale sagsbehandling på området, jf. Ankestyrelsens praksisundersøgelse "Kommunernes opfølgning i sager om sygedagpenge", januar 2007, se også artikel af 8. marts 2007 "Ros til kommunernes sagsbehandling".

gesager.[70] En tredje problemstilling har handlet om kommuner, der har mistet penge i statsrefusion, fordi de ikke har overholdt opfølgningsfristerne i sygedagpengeloven.[71]

Den nyeste version af sygedagpengeloven er fra 2006.[72] Loven suppleres af en bekendtgørelse.[73] Endvidere finder loven om retssikkerhed og administration på det sociale område, også anvendelse ved behandlingen af sygedagpengesager.[74]

Risici. Hvis en kommune begår fejl i administrationen af sygedagpengereglerne indebærer det en risiko for, at borgeren mister sin indtægt. For særligt små og mellemstore virksomheder kan administrationen af reglerne i kommunerne også give virksomhederne økonomiske vanskeligheder. Kommunerne løber selv økonomiske risici i forbindelse med administrationen af reglerne, idet de risikerer at miste statsrefusionen, hvis de ikke overholder lovens tidsfrister vedrørende opfølgning. I forhold til det generelle forvaltningsretlige område (se oven for), er der således langt mere direkte økonomiske konsekvenser – for både borgerne, virksomhederne og kommunernes selv – forbundet med kommunens evne til at implementere og sikre overholdelsen af reglerne i organisationen. Endelig kan der være tale om en generel svækkelse af tilliden til den offentlige forvaltning, hvis kommunen begår mange fejl, eller hvis fejl gentages.

---

70. Se artikel i Danske Kommuner "København hyrer private til sygesamtaler", 12. februar 2007, hvoraf det fremgår at Københavns kommune vil skulle betale 60 mio. kr. tilbage i statsrefusion for 2006, og "Silkeborg mister millioner" fra 28. marts 2007, hvor det fremgår at kommunen står til at miste 6,2 mio. kr. om måneden.
71. Se artikel i Danske Kommuner "København hyrer private til sygesamtaler", 12. februar 2007, hvoraf det fremgår, at Københavns kommune vil skulle betale 60 mio. kr. tilbage i statsrefusion for 2006, og "Silkeborg mister millioner" fra 28. marts 2007, hvor det fremgår at kommunen står til at miste 6,2 mio. kr. om måneden.
72. Jf. Sygedagpengeloven (lov nr. 563 af 9. juni 2006 med senere ændringer).
73. Jf. bekendtgørelse om sygedagpenge (bekendtgørelse nr. 665 af 20. juni 2006 med senere ændring).
74. Jf. lovbekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område (lov nr. 56 af 18. januar 2007 med senere ændringer).

Målgruppen. Målgruppen i kommunen er kommunens beskæftigelsesforvaltning (typisk et ydelseskontor) og jobcenteret. Det er et særligt forhold ved administrationen af regelsættet, at lovgivningen stiller krav om, at administrationen af reglerne foregår to steder i den kommunale forvaltning. Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at selv om juridisk kontor kun sjældent vil have en detaljeret viden om sygedagpengereglerne, involverer en del af sagerne de generelle forvaltningsretlige regler, som der typisk vil være en indgående viden om i juridisk kontor.

Forslag til elementer i et compliance-program. De praksisundersøgelser, som de sociale nævn udarbejder, indeholder et generelt afsnit med fremadrettede anbefalinger til kommunerne. De anbefalinger, der blev givet i den praksisundersøgelse, der blev nævnt i det indledende eksempel, var bl.a.:

- at være opmærksom på, om sagen er tilstrækkeligt oplyst til at træffe afgørelse,
- at være opmærksom på at orientere borgeren om konsekvenserne af manglende medvirken på en utvetydig måde og på forhånd,
- at sikre at partshøring altid sker skriftligt, og at det er klart, at der alene er tale om en partshøring og ikke en afgørelse, og
- at sikre, at afgørelser altid meddeles skriftligt og med en tilstrækkelig og korrekt retlig og faktisk begrundelse.

Et konkret compliance-program vedrørende overholdelsen af reglerne på sygedagpengeområdet, kan fx indeholde:

- Paradigmaer for standardbreve til borgerne vedr. fx partshøring og selve afgørelsen, herunder med eksempler på forskellige formuleringer af begrundelser (hvordan ser den gode begrundelse ud)[75] udarbejdet i et samarbejde mellem fagforvaltningen og juridisk kontor.
- En kort pjece med illustrative eksempler på særlige fokusområder (opmærksomhedspunkter) til de medarbejdere, der arbejder med sygedagpengesager. Det er vigtigt, at det også anføres, hvornår det er en

75. Jf. fx. Den Sociale Ankestyrelse, "At skrive en afgørelse", 2004. Publikationen er baseret på reglerne i forvaltningsloven og retssikkerhedsloven.

god ide at henvende sig til en specialist (den person der har den mest specialiserede juridiske viden om sagsområdet), og at det konkret fremgår, i hvilke situationer det er særlig let at lave en fejl (hvornår de "røde lamper" bør lyse).

- Retningslinjer for arbejdsgangene knyttet til sager vedr. standsning af sygedagpenge. Retningslinjer bør udarbejdes i fællesskab mellem ydelseskontoret og jobcentret med henblik på at det sikres, at de hver især får afleveret sagerne fra den anden part på den bedst mulige måde. Generelt kan det anbefales at overveje fælles (fx kvartalsvise) kontormøder med henblik på, at lovgivningens krav om adskillelse af de arbejdsmæssige funktioner ikke fører til uhensigtsmæssige arbejdsgange set fra borgerens – eller kommunens – perspektiv.
- Cheklister vedr. de arbejdsgange, der knytter sig til visitation og opfølgning.
- Cheklister vedr. de arbejdsgange, der skal være gennemført, før der kan ske en standsning af sygedagpengene, herunder hvordan sagsgangen er 1) i situationer hvor borgeren raskmeldes 2) i situationer hvor borgeren dør, 3) i situationer hvor borgeren ikke medvirker 4) i sager vedrørende varighedsbegrænsningen, 5) i sager hvor helbredstilstanden er blevet stationær.
- Retningslinjer for kravene til dokumentation, idet der er en risiko for bortfald af statsrefusion ved mangelfuld dokumentation.
- Retningslinjer for håndtering af regressager (sager hvor der er en ansvarlig skadevolder).
- Retningslinjer for håndtering af klager.
- Efteruddannelsestilbud, der både medtager sygedagpengereglerne og de generelle forvaltningsretlige regler, i form af fx interne kurser med udgangspunkt i konkrete eksempler – både på "den gode sag" og "den dårlige sag". Det vil i den forbindelse kunne være relevant at trække på den generelle forvaltningsretlige ekspertise i juridisk kontor. Efteruddannelsestilbudene bør rettes både mod ydelseskontoret og jobcentrets medarbejdere.

3.3.3. Et persondataretligt compliance-program

Der er jævnligt sager i medierne om kommuner, der ved en fejl er kommet til at lægge fortrolige oplysninger om konkrete borgere ud på kommunens hjemmeside.[76] Åbne postlister på kommunens hjemmeside betyder også, at det er nødvendigt at forholde sig til risikoen for, at der offentliggøres oplysninger i strid med persondataloven.

Persondataloven[77] er baseret på et direktiv og vedrører elektronisk behandling af personoplysninger og manuelle registre. Loven trådte i kraft 1. juli 2000. Datatilsynet udgav samtidig med lovens ikrafttræden en vejledning til forståelse af loven.

Risici. Hvis følsomme oplysninger videregives – eller ligefrem offentliggøres så alle kan læse dem – skader det ikke kun den konkrete borger eller virksomhed, men også tilliden til, at den kommunale forvalning kan håndtere sådanne oplysninger. I sager, hvor borgere har hemmeligt telefonnummer og adresse, kan det ligefrem være borgerens liv og helbred, der står på spil. For medarbejderen knytter der sig også særlige risici til fejl på dette område, fordi en overtrædelse af tavshedspligten er strafbar.[78]

Målgruppen. I relation til spørgsmålet om risikoen for offentliggørelse af følsomme oplysninger er den primære målgruppe i kommunen de personer, der har adgang til at lægge oplysninger ud på kommunens hjemmeside. Med hensyn til videregivelse af oplysninger om borgerne i andre sammenhænge vil det typisk være fagforvaltningerne og folkeregisteret, der er målgruppen. Hvis man kigger generelt på overholdelsen af persondatalovgivningen, vil det normalt være kommunens personalekontor,

76. Se Danske Kommuner, "Fortrolige oplysninger på nettet", 11. juli 2006, Danske Kommuner, "Personlige oplysninger på nettet", 11. oktober 2006 og Danske Kommuner, "Hemmelige numre i telefonbog", 10. maj 2007.
77. Jf. persondataloven (lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger med senere ændringer). Der er udstedt et antal bekendtgørelser i henhold til loven.
78. Jf. straffeloven (lov nr. 1000 af 5. oktober 2006 med senere ændringer) §§ 152ff.

socialforvaltning og børn- og ungeforvaltning, der i særlig grad bør være opmærksom på at sikre overholdelsen af persondatalovgivningen.[79]

Forslag til elementer i et compliance-program. Det kan indledningsvis anbefales at foretage et persondataretligt compliance-tjek af kommunen generelt, herunder også for at opnå et overblik over karakteren og omfanget af oprettede registre. I lyset af at kommunen som udgangspunkt frit kan behandle personoplysninger, hvis den har indhentet samtykke fra den registrerede person, er det en central del af et persondataretligt compliance-tjek at undersøge, i hvilket omfang kommunen har sørget for dette samt om de indhentede samtykker kan anses for at være givet "frivilligt, specifikt og informeret" som angivet i loven og direktivet. Indhentning af fornødne samtykker bør være et helt centralt punkt i ethvert persondataretligt compliance-program. Yderligere elementer i et persondataretligt compliance-program kunne fx være:

- En kort beskrivelse til alle de medarbejdere, der har adgang til at lægge oplysninger ud på kommunens hjemmeside, om hvilke personoplysninger, der kan (og ikke kan) lægges ud på denne. Beskrivelsen bør indeholde illustrative eksempler. Der bør endvidere henvises til en kontaktperson, der kan rettes henvendelse til, såfremt der opstår tvivl om, hvorvidt den pågældende oplysning lovligt kan lægges ud på hjemmesiden.
- Målrettede pjecer til fagforvaltningerne indeholdende "Hvad enhver sagsbehandler bør vide om persondataloven" i et letforståeligt sprog, og med illustrative eksempler fra de enkelte sagsområder.
- Paradigmaer for skrivelser til borgerne, herunder fx vedrørende indhentning af samtykke.
- Retningslinjer for arbejdsgange i forbindelse med oplysninger, der offentliggøres på hjemmesiden.
- Retningslinjer vedr. oplysningspligt, når oplysningerne er indhentet hos borgeren selv, og når oplysningerne er indhentet hos andre end borgeren.
- Retningslinjer for arbejdsgange i forbindelse med indhentning af samtykke fra borgeren.

79. Der vil også kunne være tale om teknik- og miljøforvaltningen, men dog mindre hyppigt, da de fleste af persondatalovens regler kun finder anvendelse i relation til oplysninger vedr. fysiske personer (og dermed ikke juridiske personer som fx selskaber mv.).

- Retningslinjer for håndtering af anmodninger om registerindsigt. Registreringsindsigt er det forhold, at en person kan anmode om at få oplyst, hvilke oplysninger kommunen har registreret om den pågældende.
- En beskrivelse af de anmeldelsesforpligtelser over for Datatilsynet, som er relevante for kommunen.
- En beskrivelse af de regler, som er relevante i forbindelse med videregivelse af personoplysninger (regelsættene i forvaltningsloven og persondataloven), med særligt fokus på reglerne vedrørende indhentning af samtykke fra borgeren.
- Beskrivelse af de særlige regler for retsinformationssystemer i persondataloven.

3.4. Intern og ekstern kontrol

Kommunerne kontrolleres af både interne og eksterne kontrolorganer. Ved at opprioritere den interne kontrol (egenkontrol), kan kommunerne forsøge at forebygge, at det bliver eksterne kontrolfunktioner – i form af fx tilsyns- og klagemyndigheder mv., der opfanger eventuelle fejl. Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at kontrollen bør udformes så målrettet som muligt for at undgå unødvendigt ressourcespild. Ressourcerne bør således så vidt muligt anvendes til at sikre, at en sag løses rigtigt fra starten. Der kan i den sammenhæng bl.a. henvises til kapitel 7 vedr. Lean og juridisk risikostyring.

I relation til eksterne kontrolorganer er der stor forskel på, hvordan de arbejder. Nogle kan tage sager op på eget initiativ (dvs uden at der foreligger en klage), mens andre kun kan reagere på klager. Dertil kommer, at ikke alle kontrolorganer har pligt til at realitetsbehandle de klager, som de modtager. Der er en generel tendens til, at både kommunernes interne og eksterne kontrolfunktioner styrkes/opprioriteres.

Kontrol er karakteriseret ved i sit udgangspunkt at være bagudrettet. Det retter sig imod noget, der allerede er sket. Men det er vigtigt, at kontrol også har et fremadrettet sigte – at kontrollen ikke kun retter sig imod at finde den fejl, der er begået, men også bruges til at undgå, at fejlen sker igen. Det er derfor vigtigt, at kontrollen ses som et element i en generel politik om at forebygge fejl, og at kontrollen derfor af medarbejderne opfattes som noget positivt i stedet for en mistænkeliggørelse af deres arbejde. Et fremadrettet fokus i kontrollen kan være medvirkende til dette.

Vi har valgt at placere kommunens revision i et særskilt afsnit midt imellem den interne og eksterne kontrol, bortset fra de opgaver revisionen løser for kommunen, der ligger ud over den lovpligtige revision.

3.4.1. Intern kontrol

Intern kontrol kan varetages enten af kommunens medarbejdere alene eller med bistand fra eksterne rådgivere. Intern kontrol kan fx ske via:

- Juridisk kontor / interne jurister
- Rapporter fra kommunens revision
- Advokatundersøgelser
- Borgerrådgivere[80]
- Interne kontrakter / resultatkontrakter

Et særligt aspekt af den interne kontrol, som vi dog ikke vil komme nærmere ind på her, er kommunalbestyrelsesmedlemmernes kontrol med forvaltningen. Både etableringen af borgerrådgiverfunktioner og kommunens revision kan ses som led i denne form for kontrol.

Juridisk kontor: Hvis en kommune anvender juridisk kontor som intern kontrolfunktion, vil det typisk være via anmodninger fra fagforvaltningerne om juridiske vurderinger i konkrete sager. Det ses sjældent, at juridisk kontor tager initiativet til undersøgelser, fx ved at indkalde sager fra fagforvaltninger mv. for at gennemse dem for eventuelle fejl. Typisk vil juridisk kontor således blive involveret ved, at fagforvaltningerne henvender sig med anmodning om bistand – og i en konkret sag. Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at fagforvaltningerne anvender juridisk kontor til at gennemlæse et antal sager med henblik på at kortlægge de "typiske" fejl på det pågældende område – fx som forberedelse til afholdelsen af interne kurser, således at kurserne målrettes mod de områder som fagmedarbejderne oplever som vanskeligst.

Rapporter fra kommunens revision: En anden mulighed er at anvende kommunens revision til at undersøge et område med henblik på at kortlægge

80. De pågældende kan som udgangspunkt ikke kaldes "borgerombudsmand", idet det følger af ombudsmandslovens § 30, at betegnelsen "ombudsmand" er en beskyttet titel. Titlen må således ikke benyttes, medmindre der er lovhjemmel til det.

en generel problemstilling. Revisionen anvendes i praksis hyppigst i forbindelse med sager, der har et økonomisk indhold kombineret med det juridiske, fx vedr. udbetaling af ydelser.

Advokatundersøgelser: Når advokater anvendes som "kontrollanter" i forhold til kommunen, sker det som regel i form af en advokatundersøgelse. En advokatundersøgelse handler typisk om en konkret sag / et konkret hændelsesforløb, og har ofte som formål at placere et juridisk ansvar. Da advokatundersøgelser er dyre, vil der ofte være tale om sager, der er af en vis størrelse og har en høj grad af offentlig bevågenhed.

Borgerrådgivere: Et række kommuner har indført en borgerrådgiver-ordning.[81] Sønderborg kommune har beskrevet formålet med at indføre en borgerrådgiverordning på følgende måde:

> "Det overordnede formål med at etablere en borgerrådgiver er at signalere åbenhed i den kommunale sagsbehandling.
>
> Borgerrådgiveren skal som en uafhængig klagefunktion styrke dialogen med borgerne, og støtte byrådet i dets kontrol med stabene og fagcentrene. I Sverige har det fungeret i en årrække med gode erfaringer. Det forventes samtidig at kunne forhindre at nogle af sagerne giver træls presseomtale.
>
> Det er vigtigt at slå fast, at de eksisterende klagerettigheder er uforandrede.
>
> Borgerrådgiveren er tænkt som et internt forsøg på at forbedre kommunens arbejdsgange og afgørelser, inden der kommer et pres udefra."[82]

Indholdet i borgerrådgiver-ordningen er typisk, at der kan klages til bor-

---

81. Det gælder p.t. Københavns kommune (siden 2004), Næstved kommune, Holbæk kommune, Faxe kommune, Sønderborg kommune, Kalundborg kommune og fra 1. september 2007 Høje Taastrup kommune. Endvidere har Guldborgsund kommune en borgervejledning. Århus kommune overvejer pt. at indføre en borgerrådgiverordning. Stenløse kommune (nu Egedal kommune) som var landets første kommune, der fik en borgerrådgiver, har ikke længere en borgerrådgiverfunktion. Rebild kommune har overvejet det, men valgt ikke at indføre en borgerrådgiverordning. Kommunalbestyrelsen vil i stedet udarbejde en myndighedsservicepolitik, der blandt andet skal sikre, at borgerne får hurtige svar på deres henvendelser.
82. Se Sønderborg kommunes hjemmeside: www.sonderborg.dk.

gerrådgiveren vedrørende sagsbehandlingen, sagsbehandlingstiden og personalets optræden, men ikke det faglige indhold af kommunens afgørelse eller de politiske beslutninger vedrørende serviceniveauet. Derudover hjælper borgerrådgiverne borgerne med at finde vej i den kommunale organisation og i klagesystemet, samt at forstå breve fra kommunen mv. Endvidere har flere kommuner givet borgerrådgiveren kompetence til at gennemføre egendrift-undersøgelser, og Københavns kommunes borgerrådgiver kan derudover foretage inspektioner af fx plejehjem. Endvidere kan Københavns kommunes borgerrådgiver mægle mellem borgerne og kommunens medarbejdere i sager vedrørende diskrimination.

Der er forskel på, hvordan borgerrådgiverne er forankret i den kommunale organisation. Det typiske er, at kommunen har søgt dispensation for at få lov til at lade borgerrådgiveren henhøre direkte under kommunalbestyrelsen (Borgerrepræsentationen). Sidstnævnte kræver en dispensation fra Indenrigs- og sundhedsministeriet, fordi det er i strid med udvalgsstyreformen. Det forventes imidlertid, at styrelsesloven vil blive ændret, således at kravet om dispensation fjernes. Formålet med ikke at lade borgerrådgiveren henhøre under et stående udvalg er at sikre dennes uafhængighed i forhold til forvaltningen af det pågældende udvalgsområde.

To af de kommuner, der har borgerrådgivere, har nedsat et særligt udvalg, der følger borgerrådgiverens virksomhed. I Københavns kommune hedder det Borgerrådgiverudvalget. I Næstved kommune hedder det Borgerrådgiverforum, og er et § 17, stk. 4 udvalg, der består af medlemmerne af kommunens nærdemokratiudvalg, kommunens chefjurist, kommunens udviklingsdirektør og en personalerepræsentant.

Generelt adskiller borgerrådgivere sig fra de øvrige interne kontrolfunktioner, der er nævnt i dette afsnit ved, at det er borgerne og ikke fagforvaltningerne / kommunens ledelse, der har mulighed for at henvende sig. Sædvanligvis ligger det i opbygningen af borgerrådgiverfunktionen, at denne ikke kun skal beskæftige sig med konkrete henvendelser, men at vedkommende også skal give en tilbagemelding til kommunens administrative eller politiske ledelse om, hvordan kommunens serviceområder generelt fungerer i praksis. I flere af kommunerne er det således en del af ordningen, at borgerrådgiveren afgiver årlige beretninger.

"*Klager giver bedre service i Næstved.* En uafhængig borgerrådgiver er ikke alene en gevinst for borgerne. Det giver også kommunen et

> bedre billede af, hvor det kan betale sig at bruge nogle ekstra ressourcer. De viser de første spæde erfaringer i Næstved kommune. Borgerne i Næstved har siden årets begyndelse kunnet klage deres nød over den kommunale service til en slags kommunal ombudsmand – en uafhængig borgerrådgiver – og det har været en stor succes. Ikke kun for borgerne, men også for kommunen, der hurtigere og mere effektivt har kunnet gribe ind de steder, hvor de ømme punkter har været mere end ømme. – Det giver os et godt overblik over klagerne og giver os samtidig mulighed for at sætte ressourcer ind dér, hvor der er mest behov lige nu. Vi vidste godt, at der ville blive mange udfordringer, når vores nye kommune blev født, og det kan desværre gå ud over vores service til borgerne. Netop derfor har det været en stor hjælp, at borgerrådgiverne har kunnet fortælle, hvor der er flest problemer, siger formanden for kommunens borgerserviceudvalg Lene Koustrup Madsen (S)."[83]

Tilbagemeldingerne fra en borgerrådgiver betyder, at der kan sættes ind med kurser og efteruddannelse mv. de steder i organisationerne, hvor der konstateres generelle problemer. Det er derfor også flere steder en del af ordningen, at borgerrådgiveren giver intern undervisning i kommunen med henblik på at forebygge fremtidige fejl.

Interne kontrakter / resultatkontrakter. Interne kontrakter kan indeholde afsnit om brugerundersøgelser og brugerklager, og dermed bruges som et internt kontrolinstrument med henblik på at sikre overholdelsen af reglerne på et konkret område, idet klager ikke altid handler om den service kommunen har leveret, men også kan relatere sig til en afgørelse.

Greve Kommunes kontraktmanual indeholder et afsnit om anvendelser af brugerklager i interne kontrakter:

> "Brugerne henvender sig med klager hos både institutioner og forvaltninger, og klagebehandlingen kan derfor være en opgave for både bestillere og udførere afhængigt af klagens karakter og seriøsitet. Bestillere og udførere skal dog aftale en nærmere procedure for klagebehandling på deres pågældende serviceområde og

83. Danske Kommuner, "Klager giver bedre service i Næstved", nr. 17, 2007. Se også artiklen i Danske Kommuner, "Borgernes klager forbedrer servicen", 2. maj 2007, der kan findes på Danske Kommuners hjemmeside.

> bestillerne skal foretage en central registrering af alle dokumenterede klager. Den centrale registrering af brugerklager kan sammen med brugerundersøgelser benyttes som nøgletal i forbindelse med kontraktudarbejdelse".[84]

Fokus på udviklingen i brugerklager kan medvirke til at sikre kommunens overholdelse af lovgivningen på et konkret område.[85] Hvis en resultatkontrakt derimod ikke forholder sig til antallet af klager, øges risikoen for, at der ikke i forvaltningen vil være fokus på dette emne.[86]

3.4.2. Revisionen

Det følger af den kommunale styrelseslovs § 42, at alle kommuner skal have en sagkyndig revision. Revisionen skal godkendes af det kommunale tilsyn.[87] En del af revisionsopgaven er beskrevet i styrelseslovens § 42, stk. 2:

> "Revisionen skal omfatte alle under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde."

---

84. Se Greve kommunes kontraktstyringsmanual "Kontraktmanual – Model for intern kontraktstyring i Greve kommune", der indeholder ovenstående afsnit om brugerklager (s. 16). Manualen kan findes på Greve kommunes hjemmeside: www.greve.dk.
85. Sveriges Kommuner och Landsting har udarbejdet en publikation om metoder til anvendelse af brugerklager mv. som led i en systematisk kvalitetsudvikling i forhold til de kommunale serviceopgaver "Sju steg för att lyckas. Systematisk hantering av synspunkter och klagomål", 2006. Publikationen kan findes på hjemmesiden: www.skl.se.
86. Se blandt andet debatten i flere kronikker i Politiken i foråret 2007 om de risici, der knytter sig til intern kontrakt- og målstyring, blandt andet "Mod bedre vidende" af Knud Erik Jørgensen fra 18. april 2007, der særligt fokuserer på risikoen for at fokus flytter sig til det, der måles på (du får kun hvad du måler).
87. Københavns kommune har tidligere haft en særlig regel om organiseringen af kommunens revision i den kommunale styrelseslovs § 42a, som imidlertid ophæves med virkning fra 1. januar 2009 efter anmodning fra kommunen selv, jf. lov om ændring af den kommunale styrelseslov (lov nr. 510 af 6. juni 2007).

På baggrund af Farum-sagen, blev der indsat to nye bestemmelser i styrelseslovens kapitel om kommunernes økonomiske forvaltning. Bestemmelserne vedrører udsendelse af revisionens beretninger til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og forelæggelse af revisionsberetningerne for kommunalbestyrelsen.[88] Endvidere vil der med virkning fra 1. januar 2012 blive stillet øgede krav til revisionens sagkundskab og uafhængighed.[89]

Ud over den revision, som kommunerne er forpligtet til at få udført i medfør af den kommunale styrelseslov, kan kommunerne vælge at bede revisionen om at løse yderligere opgaver for kommunen (se oven for om intern kontrol).

Relationen mellem kommunen og dens revision er reguleret både af den kommunale styrelseslovgivning og af den kontrakt, der indgås mellem kommunen og det konkrete revisionsfirma.[90]

3.4.3. Ekstern kontrol

I dette afsnit beskrives kort nogle af de væsentligste af de eksterne kontrolorganer, der fører tilsyn med, om kommunerne overholder lovgivningen.

Særlige tilsyns- og kontrolorganer. Der findes en række forskellige særlige tilsynsmyndigheder og klageorganer. Eksempler på sådanne sektortilsyn og klageorganer er: Konkurrencerådet, Klagenævnet for Udbud, Datatilsynet, de sociale nævn, Ankestyrelsen, Miljøklagenævnet og Naturklagenævnet.

Konkurrencerådet påser overholdelsen af konkurrenceloven over for private og offentlige virksomheder og offentlige myndigheder. Konkurrencerådet er ikke kun et klageorgan, men kan også tage sager op af egen drift.[91]

Klagenævnet for Udbud behandler klager over overtrædelser af EU-udbudsreglerne, tilbudsloven, og EF-Traktatens principper om gen-

88. Jf. styrelseslovens § 42 b og c.
89. Jf. lov om ændring den kommunale styrelseslov (lov nr. 510 af 6. juni 2007), § 1, stk. 3.
90 Køb af revision er udbudspligtigt efter EU-udbudsreglerne, hvis kontraktens værdi overstiger tærskelværdien i udbudsdirektivet.
91. Jf. konkurrenceloven. Konkurrencerådet træffer årligt ca. 25-30 afgørelser, der offentliggøres på Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

nemsigtighed og ligebehandling. Nævnet kan ikke tage sager op af egen drift.[92]

Datatilsynet påser overholdelsen af persondataloven. Datatilsynet behandler både konkrete klagesager og kan tage sager op af egen drift, og det vejleder offentlige myndigheder og private virksomheder om persondataloven. Datatilsynet udfører også inspektioner og behandler anmeldelser og ansøgninger om tilladelser i medfør af persondataloven.[93]

De sociale nævn nedsættes i medfør af den sociale retssikkerhedslov. Der oprettes et eller flere nævn for hver region. Det sociale nævn er klageorgan i forhold til kommunernes afgørelser på de områder, hvor lovgivningen har tillagt borgerne en klageadgang. De sociale nævn udarbejder også generelle praksisundersøgelser.[94]

Ankestyrelsen (tidligere den Sociale Ankestyrelse) kan vælge at behandle sager, der har generel eller principiel betydning som 2.-instans i forhold til de sociale nævn. Formålet er at sikre, at der ikke opstår for store forskelle i praksis på landsplan. Styrelsen offentliggør også generelle praksisundersøgelser. Ud over sagerne fra de sociale nævn behandler Ankestyrelsen også arbejdsskadesager, børnesager og sager i en række selvstændige nævn og udvalg under Ankestyrelsen.[95]

Naturklagenævnet[96] og Miljøklagenævnet[97] er to uafhængige kla-

---

92. Jf. klagenævnsloven og den tilhørende bekendtgørelse. Klagenævnet for Udbud træffer afgørelse i ca. 30 sager om året, som offentliggøres på nævnets egen hjemmeside www.klfu.dk.
93. Jf. persondataloven. Datatilsynet behandler årligt ca. 1100 forespørgsler og klager, hvoraf ca. 400 vedrører offentlige dataansvarlige. Datatilsynet offentliggør visse af sine udtalelser og sin årlige beretning på www.datatilsynet.dk.
94. Jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 45. De generelle praksisundersøgelser offentliggøres både på statsforvaltningernes hjemmeside og på Ankestyrelsens hjemmeside. De sociale nævn behandler årligt mellem 25.000 og 30.000 sager. De generelle praksisundersøgelser kan findes på hjemmesiden www.statsforvaltning.dk.
95 Jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område §§ 50ff. Ankestyrelsen behandler årligt ca. 3000 principielle sager. Afgørelserne bliver normalt offentliggjort på ankestyrelsens hjemmeside www.dsa.dk. De generelle praksisundersøgelser offentliggøres også.
96. Jf. lov om naturbeskyttelse, se §§ 79ff. Naturklagenævnet træffer afgørelse i ca. 2000 sager om året. Nævnet har offentliggjort principielle afgørelser siden november 1993 på sin hjemmeside www.nkn.dk.
97. Jf. lov om miljøbeskyttelse, se §§ 91ff. Miljøklagenævnet træffer ca. 30 afgørelser om året. Nævnet har offentliggjort alle sine afgørelser efter 1. januar 1997 på sin hjemmeside www.mkn.dk.

genævn, der kan behandle klager over kommuners afgørelser efter en række forskellige love på natur- og miljøområdet.

Ud over de klageorganer vi har nævnt oven for, findes der en række andre tilsyns- og klageorganer, som vi imidlertid ikke vil komme nærmere ind på her.[98]

Ministeriernes overtilsyn. Ministerierne har et generelt overtilsyn (sektortilsyn) med kommunerne inden for deres sagsområder. De enkelte sektorministerier har således en pligt til generelt at følge med i, hvordan lovgivningen inden for ministeriets område bliver administreret, herunder også om lovgivningen generelt overholdes, og om der er behov for ændringer i lovgivningen.

Det kommunale tilsyn.[99] Det kommunale[100] tilsyn består af 5 regionale statsforvaltninger og Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Det kommunale tilsyn har været genstand for en række omorganiseringer inden for de senere år – fra at være organiseret som tilsynsråd med politisk deltagelse til statsamtsmænd (en for hvert amt), der efterfølgende blev reduceret til 5 statsamtsmænd. Statsamtmændene har siden 1. januar 2007 heddet statsforvaltninger.

Statsforvaltningerne fører tilsyn med, at kommunerne overholder den offentligretlige lovgivning, bortset fra sager, hvor der er oprettet en tilsyns- eller klageinstans og sager vedr. overholdelsen af ansættelsesretlige regler. Statsforvaltningerne behandler årligt 1.200-1.400 tilsynssager, hvoraf en del har vedrørt de tidligere amter.[101] I langt de fleste sager anvender tilsynet ikke en egentlig sanktion,[102] men kommer alene med

98. Der findes ikke en opdateret liste over tilsyns- og klageorganer. Den seneste oversigt fremgår af bilagsdelen til "Statens tilsyn med kommunerne", betænkning nr. 1395 fra december 2000.
99. Lov om regional statsforvaltning (lov nr. 542 af 24. juni 2005), der trådte i kraft 1. januar 2007, og styrelseslovens kapitel VI og VII. En række af afgørelserne og udtalelserne fra statsforvaltningerne offentliggøres på www.statsamt.dk, og for Indenrigs- og Sundhedsministeriets vedkommende på www.im.dk/graamappe.
100. Tilsynet omfatter også de 5 regioner.
101. Statsamternes årsrapport 2006, se www.statsforvaltning.dk.
102. Det fremgik af en undersøgelse fra 1996, at der i perioden fra 1993 til 1997 kun blev anvendt sanktioner i 10 sager i alt. Se "Statens tilsyn med kommunerne", betænkning nr. 1395 fra december 2000.

en udtalelse om tilsynets retsopfattelse.[103] Kommunen har ikke pligt til at efterleve udtalelsen men løber i så fald den risiko, at tilsynet træffer en egentlig afgørelse (anvender en af sanktionerne), som kommunen vil være forpligtet til at efterleve.

En kommune kan også selv bede om at få en udtalelse fra tilsynet, og denne mulighed anvendes i vidt omfang i praksis. Kommunerne kan i den forbindelse vælge at bede tilsynet om at udtale sig om lovligheden af en påtænkt handling. Endvidere kan de kommunale tilsynsmyndigheder tage sager op af egen drift. Muligheden anvendes dog sjældent i praksis.[104] De kommunale tilsyn udarbejder ikke generelle praksisundersøgelser. Indenrigs- og Sundhedsministeriet udarbejdede imidlertid i 2001 en redegørelse om kommunernes engagement i professionel fodbold, der kan betragtes som en fravigelse af dette udgangspunkt.

Folketingets ombudsmand.[105] Ombudsmanden modtager årligt ca. 900 klager fra borgerne over kommunale myndigheder (herunder både kommunerne og de tidligere amter). I betragtning af det samlede antal af afgørelser mv., der træffes i kommunerne på et år, er antallet af klager til Ombudsmanden meget lille, hvilket dog også til dels må formodes at hænge sammen med, at der på en række områder er oprettet særlige klageinstanser, og at der er også er mulighed for at rette henvendelse til det

103. Tilsynets mulighed for at udtale sig om lovligheden af en kommunes handling eller undladelse fremgår nu direkte af styrelseslovens § 50.

104. Det fremgik af en undersøgelse fra 1996, at i 50% eller mere af alle sager – både hos tilsynsrådene (nu statsforvaltningerne) og ministeriet, lå initiativet hos en eller flere borgere, der klagede på egne vegne. Derudover blev en del sager rejst af andre borgere (15% af tilsynsrådenes sager og 10% af Indenrigs- og Sundhedsministeriets sager) og af kommunen selv. Også enkeltmedlemmer af en kommunalbestyrelse gav i betydeligt omfang anledning til rejsning af sager (ca. 10% af tilsynsrådenes sager og 15% af Indenrigs og Sundhedsministeriets sager). Derimod var det kun i meget få tilfælde – mellem 0 og 3,5% af sagerne, at en tilsynsmyndighed selv tog initiativ til at rejse en sag. Se "Statens tilsyn med kommunerne", betænkning nr. 1395 fra december 2000.

105. Jf. ombudsmandsloven. Folketingets Ombudsmand offentliggør en del af sine udtalelser på sin hjemmeside www.ombudsmanden.dk, og i trykt form i sin årsberetning. Der offentliggøres også i beretninger og på hjemmesiden en årlig statistik over udviklingen i relation til klagesagerne.

kommunale tilsyn. Af de klager som Ombudsmanden modtager, bliver en stor andel afvist (se kapitel 1).[106]

Folketingets Ombudsmand behandler som udgangspunkt ikke klager fra myndigheder over andre myndigheder.[107] En kommune kan således ikke klage over en overordnet myndighed til Ombudsmanden.

Folketingets Ombudsmand kan tage sager op af egen drift, og kan foretage generelle undersøgelser af et antal sager på et konkret område. Det der typisk sker er, at ombudsmanden beder om at låne et antal tilfældigt udvalgte sager, der derefter gennemgås systematisk. Formålet er "at afdække eventuelle gennemgående fejl i myndighedens afgørelse i sagerne, f.eks. i forbindelse med sagsbehandling, eller enkeltstående fejl".[108]

Ombudsmanden kan også foretage inspektioner og kan i forbindelse med inspektionerne bede om at få sager udleveret.[109]

Ombudsmandens udtalelser har karakter af henstillinger. Når ombudsmandens afgørelser alligevel i praksis efterleves, som om de var afgørelser, skyldes det formentlig dels at Ombudsmanden gør meget ud af at skrive udførlige begrundelser for det resultat, han er kommet frem til, dels at han inddrager myndigheden, inden han kommer med sin udtalelse – bla. ved at fremsende et udkast til kommentering inden han lægger sig endeligt fast på sin udtalelse i sagen. Endvidere er presset fra omgivelserne (herunder medierne m.fl.) også meget stærkt for at efterkomme udtalelserne.

---

106. Det fremgår af kommentaren til ombudsmandslovens § 14, at Ombudsmanden normalt afviser klager, hvor hovedspørgsmålet har en karakter der gør, at sagen kan behandles af det kommunale tilsyn. I de situationer vil Ombudsmanden enten oversende sagen til tilsynet eller vejlede klageren om muligheden for at indbringe sagen for tilsynet.
107. Det fremgår af Jon Andersen m.fl. Ombudsmandsloven med kommentarer", DJØF, 1999, s. 74-75, at "Ombudsmanden ser det som sin hovedopgave at vurdere konflikter mellem den offentlige forvaltning og borgerne, mens myndighedernes indbyrdes konflikter må afgøres andetsteds, f.eks. ved forhandling eller søgsmål. Ombudsmanden afviser af denne grund normalt klager fra underordnede myndigheder over at overordnede myndigheder har ændret deres afgørelser".
108. Et eksempel på en kommunal praksisundersøgelse er en undersøgelse fra 2003 af 75 revalideringssager fra 5 kommuner. Undersøgelsen kan findes på ombudsmandens hjemmeside www.ombudsmanden.dk.
109. Et eksempel er inspektionen af Bornholms Regionskommune 2.-3. november 2004, se www.ombudsmanden.dk/inspektioner/alle_inspektioner/bornholm/.

3.5. Når der alligevel sker en fejl …

Uanset hvor godt et compliance-program en kommune udarbejder, vil der alligevel kunne opstå fejl. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at fejl ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at noget kunne være gjort anderledes. Håndtering af fejl kan anskues ud fra forskellige vinkler – herunder særligt en juridisk og en organisatorisk.

Juridisk handler det om hurtigst muligt at finde ud af, hvilke handlemuligheder kommunen har. Jo tidligere i et sagsforløb en fejl opdages, jo flere handlemuligheder har kommunen. En kommune kan som udgangspunkt altid genoptage en sag, hvis den opdager, at der er begået en fejl. Det kan dog være problematisk i sager, hvor der er flere parter involveret, og hvor nogle af de involverede kan have en interesse i at fastholde den første afgørelse. Det gælder særligt i de situationer, hvor de pågældende har nået at indrette sig på den første afgørelse.[110]

Organisatorisk handler det om at få implementeret procedurer for, hvordan kommunens organisation håndterer fejl. Der bør i den forbindelse være standardprocedurer for, hvornår juridisk kontor orienteres og inddrages i sagen – fx i forbindelse med sagsanlæg mod kommunen eller i sager hvor en tilsynsmyndighed er ved at undersøge en eller flere af kommunens sager. Det er også vigtigt at identificere de sager, som vil have mediemæssig interesse. I sådanne sager vil der være behov for at inddrage den kommunikationsansvarlige i kommunen for at sikre den fornødne koordination mellem den faglige, juridiske og kommunikationsmæssige ekspertise i kommunen.

En sag fra medierne i efteråret 2005 er illustrerende for problemstillingen.[111] Sagen handlede om, at politiet havde mistanke om,

110. Se Søren H. Mørup "Berettigede forventninger i forvaltningsretten", 1. udgave, 2005. Reglerne om genoptagelse af sager, herunder hvornår der kan bestå en pligt til at genoptage en sag på myndighedens initiativ, og hvornår der er pligt til at tilbagebetale et pengebeløb til en borger, er nærmere beskrevet i Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., "Forvaltningsretten", DJØF, 2. udgave, 2002, s. 915ff.

111. Se Politiken, "Borgmester sigtet for brud på fortrolighed i voldtægtssag", 12. december 2005, og Danske Kommuner "Bøde for brud på tavshedspligt", 28. september 2006. Det fremgår af sidstnævnte artikel, at hvis en lignende krise opstår igen, vil kommunen nedsætte en kommunikationsgruppe med deltagere af relevante fagpersoner.

at en 5-årig dreng fra Holbæk var blevet voldtaget i sin børnehave. Borgmesteren i Holbæk kommune gav i den forbindelse – for at rense medarbejderne for mistanke i sagen – oplysninger til pressen om, at drengen tidligere havde udvist selvdestruktiv adfærd, ligesom borgmesteren også udtalte sig offentligt om drengens toiletvaner. Borgmesteren blev efterfølgede meldt til politiet, der besluttede sig for at rejse tiltale mod bormesteren for overtrædelse af tavshedspligten. Borgmesteren blev idømt en bøde på 3.000 kr.

Kommunens jurister bør for at undgå denne type sager udarbejde retningslinjer for udtalelser til pressen i sager vedrørende enkeltpersoner, med henblik på at der sker den fornødne koordination mellem de relevante personer.

Endelig er det vigtigt, at forebygge gentagelser af fejl. Kommunen bør således sikre sig, at organisationen lærer af sine fejl. Det kan fx ske i et samarbejde mellem kommunens fagforvaltninger og juridisk kontor, hvor der aftales evaluerende forløb – "hvad gik der galt, og hvordan forhindrer vi, at det sker igen", eller gennem undervisning, der tager udgangspunkt i nogle af de sager, der er gået rigtig godt, og nogle af de sager, der er gået rigtig skidt. Det er også et vigtig element i at forebygge fejl, at det som tidligere nævnt overvejes hvorvidt kommunens compliance-programmer bør ændres eller tilrettes på det pågældende punkt.

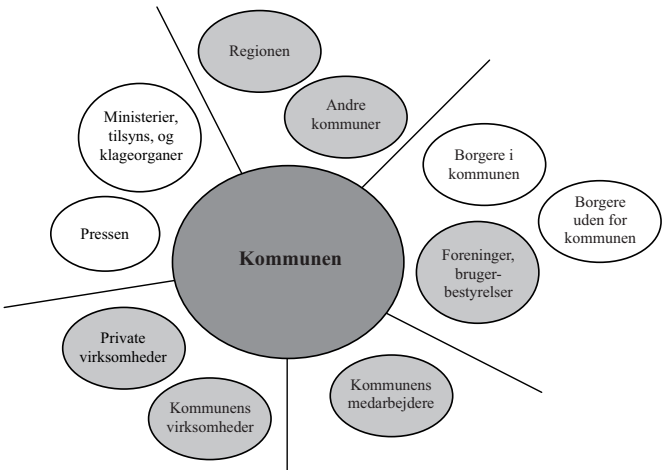
Kapitel 4

Kontrakthåndtering

4.1. Indledning

Alle juridiske personer – herunder også kommuner – indgår i juridiske relationer med deres omverden. Kommuner er specielle derved, at de på en række områder har nogle særlige juridiske instrumenter til rådighed. Hvor lovgivningen giver mulighed for det, vil kommunerne fx have mulighed for at bruge konkrete eller generelle forvaltningsakter til at skabe resultater – fx i form af afgørelser, påbud, forbud, planer, regulativer mv. Kontrakten som instrument er omvendt noget, som kommunerne har til fælles med alle andre typer af retssubjekter som fx virksomheder og borgere. Kontrakten er et middel for kommunen til at regulere sin omverden, men er også et middel for omverdenen til at regulere kommunen. Kommunerne indgår således i kontraktrelationer med en række af sine interessenter. De af kommunens interessenter, som kommunen typisk har kontraktrelationer med, er markeret med gråt.

Figur: Kommunens interessenter



Det er vigtigt at være opmærksom på, at kontraktrelation ikke er den eneste relation kommunen vil have til de pågældende interessenter, og at kommunerne ofte ikke frit kan vælge, om de ønsker at indgå en kontrakt eller anvende et andet styringsinstrument til at løse en konkret problemstilling (se neden for om kontrakters indhold).

Decentral organisering. Kommunernes kontrakter indgås typisk decentralt. Mange kommuner har valgt, at kontrakter kan indgås på institutionsniveau af den enkelte institutionsleder. Det vil normalt fremgå af den enkelte kommunes kompetencefordelingsplan, på hvilket niveau i organisationen kontrakter kan indgås. At der er firmaer, der forsøger at udnytte denne decentratiserede adgang til at indgå kontrakter, fremgår af afsnittet om kompetencefordeling senere i kapitlet.

Processuelle krav. Selve processen omkring indgåelsen af kontrakten er ofte lovreguleret, særligt gennem udbudsreglerne. Derved adskiller kommunerne sig markant fra private virksomheder, der som det klare udgangspunkt kan styre selve kontraktindgåelsesprocessen frit. Når kontraktindgåelsen typisk er decentraliseret helt ud til de enkelte institutioner, betyder det endvidere, at kendskabet til de processuelle regler skal forankres bredt i organisationen, hvis kommunen skal undgå fejl i form af overtrædelser af de pågældende regelsæt.

Krav til kontrakters indhold. Det er ikke kun forløbet, inden en kommune indgår en kontrakt, det er mere reguleret for en kommune end for en privat virksomhed. Selve kontraktens indhold er også underlagt flere restriktioner, end hvis der var tale om en privat virksomhed, fx ved at kommunen ikke må indgå kontrakter om opgaver, der ligger uden for det kommunale opgavefelt.

Ud over ovennævnte forhold, som i vidt omfang må betegnes som historiske rammebetingelser for kommunernes kontrakthåndtering, er der også nogle nyere tendenser på kontraktområdet, det er vigtigt at være opmærksom på:

Nye kontrakttyper. Der arbejdes i øjeblikket med flere forskellige alternativer til traditionelle udbud af bygge- og anlægsopgaver, hvor både design, anlæg, drift og vedligeholdelse er indeholdt i kontrakterne – fx

OPP-kontrakter. Disse kontrakter er typisk meget komplekse og derfor vanskelige at udarbejde og fortolke. Andre nye typer af kontrakter er kontrakter vedrørende salg af reklamer på kommunens bygninger mv.[112]

Målsætningen om øget konkurrenceudsætning. Det følger af økonomiaftalen for 2007, at der er en målsætning om at øge andelen af tjenesteydelser, der købes hos private, frem mod år 2010. Dette kræver, at der konkurrenceudsættes på nye områder. Det betyder, at de risici, der knytter sig til de pågældende opgaver, skal analyseres og håndteres hensigtsmæssigt.

Fokus på effektiviseringspotentialer. En væsentlig del af kommunernes økonomi vedrører kommunernes køb af varer, tjenesteydelser mv. Dårlige kontrakter er derfor ensbetydende med en risikabel og dyr forvaltning af kommunens økonomiske midler. Kommunesammenlægningerne kombineret med kommunernes generelt pressede økonomi har betydet et øget fokus på mulige effektiviseringspotentialer – også i relation til kommunernes kontrakter. En del kommuner har i forbindelse med kommunalreformen valgt i højere grad at samle kommunens leverandørkontrakter for at opnå storkundefordele.[113]

Udviklingen inden for interne kontrakter. Interne kontrakter kaldes også resultatkontrakter.[114] Interne kontrakter anvendes i praksis af kommunerne i stadigt stigende omfang, og bygger i højere og højere grad på elementer kendt fra eksterne kontrakter. Der er også øget fokus på de interne kontrakter i de situationer, hvor de indgåes efter et forudgående udbud, med henvisning til et kontrolbud, eftersom resultatkontrakten er sikringen af, at kommunen valgte det "bedste og billigste tilbud", da den valgte at bibeholde opgaveløsningen internt.[115]

---

112. Se KL, "Temaguide om kontrakter", 4. august 2004 for en beskrivelse af nogle af de mere traditionelle kontrakttyper i kommunerne.
113. Se KL, "Inspirationskatalog – effektiviseringer i forbindelse med opgave- og strukturreformen", marts 2006. Publikationen kan findes på KLs hjemmeside www.kl.dk. Se også Danske Kommuners "Kommunale indkøb på dagsordenen", 27. september 2007.
114. Interne kontrakter er ikke gensidigt bebyrdende kontrakter, fordi den grundlæggende forudsætning om, at kontrakten er indgået mellem to forskellige retssubjekter, ikke er opfyldt.
115. Det er et krav, såfremt der er tale om et EU-udbud, at kommunen laver en kontrolberegning, der dokumenterer, at den interne løsning vurderet ud fra udbudsmaterialet var bedre end tilbudene. Se blandt andet Klagenævnets kendelse af 18. september 1998 i sa-

Sammenfattende er det således vores opfattelse, at en professionel håndtering af kommunens kontrakter er et emne, som både på baggrund af de historiske rammebetingelser og de nyere udviklingstendenser bør være et centralt emne for en kommunes juridiske risikostyring.

Resten af dette kapitel er bygget op omkring en række centrale anbefalinger til håndteringen af kommunens kontrakter med henblik på at identificere og håndtere de risici, der knytter sig til kontrakterne:

- Overblik over kommunens kontrakter
- Risikoanalyse af kommunens kontrakter
- En klar kompetencefordeling
- Udbudsretlig compliance (overholdelse af udbudsreglerne)
- Kontrakternes indhold
- En samlet kontrakthåndteringsmanual

4.2. Overblik over kommunens kontrakter

Kommunerne indgår mange og meget forskelligartede kontrakter. For en generel gennemgang af de typiske kontrakter, der findes i en kommune, kan der henvises til KLs Temaguide om kontrakter udarbejdet i forbindelse med kommunalreformen.[116]

Den sammenlagte værdi af en enkelt kommunes kontrakter er betydelig, og en professionel håndtering af kommunens kontrakter – og en minimering af de risici, der knytter sig til dem – forudsætter, at en centralt placeret funktion (enten juridisk kontor eller kommunens indkøbskontor) har adgang til kontrakterne, og dermed kan identificere eventuelle problemstillinger vedr. de enkelte kontrakter.

Som det første trin i sin kontrakthåndtering bør kommunen derfor sikre sig et overblik over, hvilke kontrakter kommunen allerede har indgået. Formålet med et samlet overblik over kommunens kontrakter er, at sætte kommunen i stand til at varetage sine økonomiske og juridiske

gen Foreningen af Rådgivende Ingeniører mod Frederiksberg kommune. Der er fremsat et lovforslag om en ændring af den kommunale styrelseslov med henblik på indførelsen af en hjemmel til at fastsætte nærmere regler om kontrolbud.

116. Se KLs hjemmeside www.kl.dk.

interesser, idet kommunens kontrakter udgør løbende juridiske forpligtelser af økonomisk karakter, som påvirker kommunens økonomi.

Det kan anbefales, at kommunen opretter en kontraktdatabase idet dette vil gøre det muligt at få online adgang til kontrakterne. Derved vil det også være muligt at identificere eventuelle ikke sagligt velbegrundede forskelligheder i håndteringen af fx rengøringskontrakter eller driftsoverenskomster med selvejende institutioner. Gennem oprettelsen af en database opnås endvidere et samlet overblik over kommunens kontrakter, hvorved juridisk kontor lettere bliver opmærksom på atypiske kontrakter – fx kontrakter med meget langt eller intet opsigelsesvarsel eller kontrakter med for brede ansvarsfraskrivelsesklausuler.

At danne sig et samlet overblik er ikke helt så enkelt, som det lyder. Det skyldes, at kontrakter som nævnt oven for typisk indgås decentralt på de enkelte institutioner. Endvidere vil der typisk end ikke for de centralt indgåede kontrakter være et sådant samlet overblik, fordi der også her vil være tale om, at juridisk kontor og fagforvaltningerne kun har de kontrakter liggende, som de selv har indgået.

En del kommuner har i forbindelse med kommunalreformen valgt at oprette en kontraktdatabase eller lignende.[117] En elektronisk database med scannede dokumenter (kontrakterne) kombineret med, at der for hver kontrakt oprettes et såkaldt "term sheet" med de væsentligste informationer om kontrakten, der gør det muligt at søge i databasen, vil normalt være at foretrække. For de kommuner, der har etableret en database i forbindelse med kommunalreformen, kan det anbefales, at nye kontrakter løbende indføres i databasen.

Et eksempel på, hvilke oplysninger der kan indgå i et "term sheet" for hver kontrakt, er en database oprettet af Nordjyllands amt i forbindelse med kommunalreformen.[118]

Det er i forbindelse med oprettelsen af en sådan database nødvendigt at tage stilling til, i hvilket omfang kommunens institutioners kontrakter skal indgå. Hensynet til det samlede overblik over kontrakterne, og dermed det samlede overblik over de involverede risici, vil tale for at inddrage kontrakterne. Imod taler, at omfanget af øvelsen vil være ganske

117. Mange private virksomheder har også oprettet en elektronisk kontraktdatabase med scannede kopier af alle virksomhedens aftaler med referater eller såkaldte term sheets, således at det er hurtigt at få et overblik over hver enkelt kontrakt.

118. Skærmbillederne i Nordjyllands Amts kontraktdatabase kan findes på KLs hjemmeside www.kl.dk.

omfattende, og at samme resultat formentlig kan nås ved at sikre, at institutionslederne uddannes i at indgå kontrakter, kombineret med at evt. bestemte kontrakttyper (fx rengøring, leasing mv.), indgår i databasen.

I relation til opbygningen af databasen er det vigtigt, at kommunen beslutter sig for, hvilke oplysninger databasen bør indeholde, idet det er afgørende for, hvilke søgninger det er muligt at lave. Skal det fx være muligt at lave et udtræk af, hvor store årlige betalinger, der er tale om inden for et konkret område, er det vigtigt, at ikke kun den samlede kontraktsum men også årlige betalinger er opført. Et andet eksempel er, at hvis kommunen skal kunne sammenligne, hvor "dyre" kontrakterne er på et bestemt område, skal det sikres, at prisen oplyses på en sammenlignelig måde – fx årlig betaling, pris pr. måned, pris pr. time. Registreringen i sig selv vil skabe øget opmærksomhed omkring de delelementer af kontrakterne, som kommunen ønsker særligt at sætte fokus på, fx opsigelsesbestemmelser.

4.3. Gennemgang og risikoanalyse af kontrakterne

Når kommunen har dannet sig et samlet overblik over de kontrakter, som den har indgået, er det næste skridt at foretage en gennemgang og analyse af indholdet af kommunens kontrakter. Vi indleder med et afsnit om identifikation og beskrivelse af de risici, der knytter sig til kontrakterne, efterfulgt af et afsnit om vurdering og håndtering af de pågældende risici.

De risici der handler om de mere procesuelle aspekter af kontraktindgåelsen – særligt udbudsreglerne og kompetenceforholdene – er ikke medtaget her, da de er behandlet i særskilte afsnit nedenfor. De risici som omhandler inddragelse af medarbejdere i de situationer, hvor kontrakterne er led i en udlicitering, har vi ikke behandlet, men henviser til litteraturen på området.

4.3.1. Identifikation og beskrivelse af risici

En gennemgang bør starte med en identifikation og beskrivelse af de risici, der knytter sig til kontrakterne[119] og kan fx omfatte en besvarelse af følgende spørgsmål:

119. Det er vigtigt at huske, at der vil være alternativer til at løse en opgave gennem en kontrakt – fx intern opgaveløsning eller organisering i selskabsform. Det kan derfor i visse situationer være et relevant element i risikoanalysen at se på kontrakten overfor dens alternativer.

- Hvilke kontrakter indebærer de største risici for kommunen, hvis de misligholdes?
- Er indholdet ens i kontrakter, der regulerer de samme forhold, og hvis ikke, er eventuelle forskelle velbegrundede?
- Hvor lang løbetid ønsker kommunen som udgangspunkt at have på sine forskellige kontrakter?
- Hvilke muligheder ønsker kommunen at have i relation til at opsige, ændre eller forlænge kontrakterne – er der fx en generel holdning til, hvor langt et opsigelsesvarsel bør være?
- Hvilken grad af åbenhed/fortrolighed ønsker kommunen i forhold til sine kontrakter?

Der kan også være andre spørgsmål, som ønskes prioriteret i den konkrete kommune – fx anvendelsen af miljøkrav, sociale klausuler mv.

Hvilke kontrakter indebærer de største risici for kommunen?
Der er en række generelle faktorer, der kan indgå i vurderingen af, om der knytter sig væsentlige risici til en kommunal kontrakt:

- Varigheden af kontrakten
- Eksistensen af en offentligretlig forsyningspligt over for borgeren
- Borgerrettede tjenesteydelser iøvrigt
- De interne kontrakter, der styrer "maskinrummet"
- Økonomisk værdi
- Kompleksitet

Generelt indebærer langvarige kontrakter større risici end kortere kontrakter. På områder, hvor tingene ændrer sig løbende, kan det være vanskeligt at tage højde for alle fremtidige behov for ændringer i kontrakten. Det afhænger dog også af muligheden for at opsige kontrakten. I kontrakter, der løber over længere tid, er det også vigtigt, at kommunen overvejer behovet for at sikre sig mulighed for at udføre kontrol.

Den offentligretlige forsyningsforpligtelse handler om, at kommunen kan være forpligtet gennem lovgivningen til at levere en bestemt ydelse til en borger/virksomhed. Det betyder, at kommunen ikke ved at indgå en kontrakt kan flytte ansvaret for en manglende leverance til en leverandør. I de situationer er det selvfølgelig vigtigt,

at kommunen grundigt overvejer, hvad der skal ske i de situationer, hvor ydelsen enten slet ikke leveres eller leveres med fejl eller for sent.[120]

Dette forhold er ikke kun relevant i forhold til de områder, hvor der er en offentligretlig forsyningsforpligtelse over for borgerne. Det gør sig også gældende på andre områder, hvor der leveres en ydelse til borgere/virksomheder. I forhold til borgerne/virksomhederne vil det ofte være politisk vanskeligt at håndtere utilfredshed med en leverandør ved blot at henvise til, at det ifølge kontrakten er leverandørens ansvar. Det er derfor også – som led i kommunens kontrol med leveringer i forhold til borgerne – vigtigt, at kommunen overvejer behovet for at sikre sig, at kommunen informeres om klager over leverandøren, fx om at borgerens affald ikke er blevet afhentet.[121]

"Maskinrummets" kontrakter er den gruppe af tjenesteydelseskontrakter, der er rettet mod kommunen selv (dens interne funktioner). Der er tale om kontrakter, der kan have afgørende betydning for kommunens drift – fx at indbetalinger til og fra kommunen sker korrekt og til tiden, samt at it-systemerne fungerer hensigtsmæssigt (se eksemplet nedenfor).

Accenture-sagen: Københavns kommune indgik i sommeren 2003 en kontrakt med konsulentfirmaet Accenture om udlicitering af kommunens lønsystem. Parterne havde aftalt en stram tidsplan, der betød, at det nye system skulle være færdigimplementeret senest den 1. maj 2004. Først den 1. juni blev systemet imidlertid taget i brug. På trods af at den første lønkørsel havde vist få fejl, blev den næste lønkørsel en katastrofe. Omkring 23.000 af kommunens medarbejdere modtog fejlbehæftede lønsedler og udbetalinger, hvilket udløste utallige telefonopkald til kommunens personalemedarbejdere. Medierne kunne berette om skattetræk på mere end 4.000 procent og medarbejdere der fik udbetalt henholdsvis minus 13.000 og plus 715.000 i månedsløn. Ved den tredje lønkørsel var 13.800 af de ansattes lønsedler stadig

120. For en kort beskrivelse af nogle af de risici, der knytter sig til udlicitering, kan der henvises til Udliciteringsrådet, "Udlicitering i krydsild – gode råd om risikostyring", november 2005. Publikationen kan findes på udliciteringsrådets hjemmeside www.udliciteringsraad.dk.

121. Der er udkast til kontraktbestemmelser om både kontrol, videregivelse af oplysninger til brug for kommunens offentligretlige forpligtelser og videresendelse af klager i AB Service, se AB Service §§ 11, 12 og 13.

> berørt af fejl, og efterhånden blev det elektroniske lønsystem afløst af sagsmapper og manuel administration for at lappe hullerne. Kommunen valgte til sidst at indgå et forlig med Accenture om opsigelse af kontrakten. Kommunen blev også dømt til at betale en bod til sine medarbejdere. Kommunen indgik en overgangsaftale på ét år med KMD, indtil et nyt udbud af opgaven kunne gennemføres. KMD vandt det efterfølgende udbud. Der er fremover afsat flere ressourcer til kontrol af leverandøren, herunder en tættere opfølgning på, om leverandøren overholder kontrakten. Endelig er der ved udarbejdelsen af nye kontrakter et skærpet fokus på, hvilke juridiske krav og økonomiske incitamenter, der bør indgå i den pågældende kontrakt.[122].

For denne type af kontrakter, er det særlig vigtigt, at hensynet til sikker drift er beskrevet uddybende og præcist i kontrakten, herunder at der er taget højde for, hvad der skal ske, hvis ydelsen ikke fungerer som forudsat eller ikke møder kommunens kvalitetskrav. Anvendelsen af økonomiske incitamenter i form af fx bod / bonus kan også overvejes.

Med hensyn til kompleksitet og økonomisk værdi, som er de to sidste hensyn vi har nævnt, er OPP-kontrakterne det oplagte eksempel på en kontrakttype, der forener de to risikomomenter (se nedenfor).

Det er generelt vigtigt at være opmærksom på, at der både kan forekomme generelle risici, der knytter sig til kontrakttypen, og dermed er generelle (gør sig gældende i et eller andet omfang i alle kommuner), og risici der afhænger af forhold i den enkelte kommune.

Er indholdet ens i ensartede kontrakter?

Generelt bør kommunen overveje at standardisere ensartede kontrakter) eller som minimum at sikre sig, at eventuelle forskelligheder i kontrakterne er velbegrundede. Det gælder fx i forhold til driftsoverenskomster med selvejende institutioner. Kommunen bør overveje, om fx opsigelses-

122. Børsen "Accenture klar til at stævne Københavns Kommune" 29. april 2005, Børsen "Københavns Kommune opsiger kontrakten med Accenture", 10. maj 2005, Børsen "Københavns Kommune opgiver penge fra 12.000 ansatte", 13. december 2005, Berlingske Tidende, "Forlig om kaotisk lønsystem", 1. september 2006 og Comon.dk, "Accenture indgår forlig med Københavns Kommune", 4. september 2006, Børsen "KMD vinder stor lønordre", 24. oktober 2006.

bestemmelserne bør variere fra institution til institution eller fra opgaveområde til opgaveområde.

Har kommunen særlige ønsker til løbetider, opsigelsesvarsler og fleksibilitet?
Visse kommunale kontrakter er enkeltstående – fx køb af varer eller en afgrænset tjenesteydelse, mens andre kontrakter er af længerevarende karakter. Enkelte kontrakter kan ligefrem være tidsubegrænsede. Det sidste vil sjældent være hensigtsmæssigt, fordi kommunen typisk vil få bedre og billigere kontrakter ved at have muligheden for at konkurrenceudsætte kontrakten med mellemrum, og fordi kommunen bør kunne slippe ud af en kontrakt, der ikke længere er i kommunens interesse. De risici, der knytter sig til en kontrakt, der løber over flere år, er som oven for nævnt generelt større end de risici, der knytter sig til en kontrakt, der ophører efter en enkelt levering. Fleksibiliteten i kontrakten handler imidlertid både om muligheden for at forlænge kontrakten, og om der i kontrakten er taget højde for, at der kan blive et behov for at udvide (eller indskrænke) omfanget af kontrakten undervejs. Dette var et særligt fokusområde i forbindelse med kommunesammenlægningerne, men er også vigtigt at have for øje i andre situationer, hvor der planlægges forandringer fx på et konkret fagområde.

Har kommunen særlige ønsker vedrørende åbenhed og fortrolighed?
Det er vigtigt, at kommunen sikrer sig, at kontrakten ikke står i vejen for, at kommunen kan leve op til de forpligtelser lovgivningen pålægger kommuner vedrørende henholdsvis åbenhed (anmodninger om aktindsigt) og fortrolighed (tavshedspligt). Derudover kan kommunen også have egne ønsker vedrørende åbenhed/fortrolighed.

Særligt om offentligt private partnerskaber (OPP)
En OPP-kontrakt er som oven for nævnt en kontrakt der kombinerer anlæg, drift og finansiering. Kontrakterne er derfor typisk meget langvarige (fx 30 år) i modsætning til traditionelle bygge- og anlægskontrakter, der som udgangspunkt afsluttes, når byggeriet står færdigt. Der vil typisk også være tale om økonomisk meget store kontrakter.

Det vil være risikofordelingen i kontrakten, der er afgørende for, om der reelt kan siges at være tale om en partnerskabskontrakt. Det der på afgørende vis adskiller en OPP-kontrakt fra en traditionel kontrakt er

således, at den private part påtager sig nogle af de risici, der typisk har ligget hos den offentlige part. Dermed ikke være sagt, at alle de kontrakter, der kaldes OPP-kontrakter nødvendigvis er det. Den afgørende test må være, om nogle af de væsentlige risici, der normalt ville ligge hos kommunen i forbindelse med et byggeris opførelse og drift, er overgået til den private part.

Nogle af de regelsæt, som det er væsentligt at være opmærksom på i forbindelse med indgåelsen af en OPP-kontrakt, er: de kommunalretlige regler, EU-udbudsreglerne, lånereglerne og skattereglerne.

Med hensyn til udbudsreglerne bemærkes, at kontrakterne skal udbydes efter udbudsdirektivets regler, med mindre der er tale om en koncession. En tjenesteydelseskoncession er karakteriseret ved, at ansvaret (og dermed også riskoen for udnyttelsen) er overdraget til den, der har koncessionen. Det vil også normalt være et krav, at der er tale om ydelser, der hører under det offentlige ansvarsområde og som kan gøres til genstand for eksklusive eller særlige rettigheder.[123] Den nye udbudsform "konkurrencepræget dialog" er udformet blandt andet med henblik på indgåelse af OPP-kontrakter.

I relation til lånebekendtgørelsen betragter Indenrigs- og Sundhedsministeriet som udgangspunkt OPP-kontrakterne som lejeaftaler, der skal henregnes til kommunens låntagning, fordi etableringen sidestilles med en kommunal anlægsopgave.[124]

Det tredje regelsæt – skattereglerne – vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den private partner har momsfradrag og fradrag for afskrivninger på aktivet. Skattemæssigt kræver dette, at den private part er ejer af aktivet. Skattemyndighederne skal vurdere hvert enkelt projekt i forhold til spørgsmålet om momsfradrag og fradrag for afskrivninger. I det første kommunale OPP-projekt, der blev forelagt Skatteministeriet til godkendelse – byggeriet af en skole i Trehøje kommune[125] – tog sagsbehandlingen 1½ år.[126]

---

123. Se Kommissionen, "Fortolkningsmeddelelse om koncessioner i EU-lovgivningen", 12. april 2000. Se også den udbudsretlige litteratur.
124. Se bl.a. lånebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1372 af 12. december 2006) § 3, stk. 1, nr. 7.
125. Red.: efter kommunesammenlægningen nu Herning kommune.
126. Se folketingsspørgsmål S 318, S 319 og S 320 af 20. oktober 2006, der kan findes på folketingets hjemmeside www.ft.dk. Se også diverse artikler: Jyllands-Posten, "OPP-projekter fuser ud", 7. november 2006 og Jyllands-Posten, "Grønt lys for OPP-projekt", 23. januar 2007.

Det indgår som en del af kommunernes økonomiaftale for 2008, at der skal nedsættes en arbejdsgruppe under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der bl.a. skal afdække, om der er forhold i de kommunale låneregler og bestemmelser om deponering, som bør overvejes i relation til OPP-projekterne. Arbejdet skal afsluttes i foråret 2008.

4.3.2. Vurdering og håndtering af risici

Når de enkelte risici er identificeret og beskrevet, er der behov for en vurdering af sandsynligheden for, at de enkelte risici indtræder i relation til den enkelte kontrakt / et konkret kontraktområde. I forbindelse hermed, kan kommunen eventuelt anvende skemaet i kapitel 2 til at kortlægge sammenhængen mellem størrelsen af risikoen og sandsynligheden for dens indtræden, hvilket er et vigtigt element i den samlede prioritering af risikostyringsindsatsen på kontraktområdet.

Et eksempel: Kommune A har indgået en affaldsindsamlingskontrakt med en leverandør. Hvis leverandørens medarbejdere strejker, og affaldet derfor ikke bliver indsamlet, hvilken indvirkning vil det i så fald have på kommunen? Og hvor sandsynligt er det, at der opstår sådan en strejke? Hvis strejken kun varer i kort tid, vil de fleste kommuner formentlig bedømme indvirkningen som moderat til lav. Sandsynligheden vil i de fleste tilfælde være lille. Der kan imidlertid tænkes situationer, hvor sandsynligheden er stor, fx hvis der sker ændringer af arbejdsmiljøregler eller lignende. Hvis sandsynligheden bedømmes som stor, bør kommunen overveje at sikre sig, at den misligholdelsesklausul, der er indsat i kontrakten har taget højde for strejker på en måde, der er fordelagtig for kommunen, fx ved at give kommunen ret til at komme ud af kontrakten.

Når der er sket en vurdering af sandsynligheden af de forskellige risici (set i forhold til konsekvenserne, hvis de udløses), skal kommunen beslutte, hvordan den vælger at håndtere de enkelte risici. Kontraktområdet er karakteriseret ved, at der typisk – set i forhold til fx en risiko for manglende overholdelse af retsregler på et område – oftere vil være tale om, at kommunen kan vælge at undgå den pågældende risiko – fx ved ikke at indgå i OPP-kontrakter.

Bortset fra de risici som helt kan undgås – hvis kommunen ønsker det – vil der også i mange tilfælde være mulighed for at reducere de konkrete risici – fx kan risikoen for manglende levering i situationer hvor kommunen har forsyningspligt reduceres gennem opsigelsesbestemmelser, men det forudsætter også en stillingtagen i kontrakten til, hvordan kommunen opretholder en levering til borgerne i de pågældende situationer.

Det grundlæggende forhold, som risikoanalysen af kontrakterne gerne skulle belyse, er, om kommunens kontrakter er i overensstemmelse med den risikostrategi og -villighed, som kommunens topledelse har udstukket.

Alt afhængigt af udfaldet af denne analyse vil den kunne udgøre grundlaget for udarbejdelsen af handlingsplaner til implementering af en samlet kontrakthåndteringsstrategi baseret på samlet prioritering af indsatsen. Der kan henvises til kapitlets afsluttende afsnit.

4.4. En klar kompetencefordeling

Der er mange dele af den kommunale organisation, der er involveret i indgåelsen af kontrakter. Både kommunens institutioner, en række af fagforvaltningerne og typisk også et indkøbskontor og juridisk kontor, alt efter hvilken type af kontrakt, der er tale om. I det følgende skelner vi mellem kommuner med en decentraliseret henholdsvis centraliseret adgang til kontraktindgåelse.

4.4.1. Decentraliseret kontraktindgåelse

At kontrakterne i langt de fleste kommuner kan indgås decentralt betyder, at den juridiske ekspertise i juridisk kontor og et eventuelt indkøbskontor, ikke inddrages i forbindelse med indgåelsen af langt de fleste af kommunens kontrakter.

Det kan normalt anbefales, at juridisk kontor/indkøbskontoret involveres i forbindelse med indgåelse og ophør af kontrakter af en vis størrelse. Hvis kommunen fx ophæver eller opsiger en aftale uberettiget, er der nemlig risiko for, at den bliver mødt med et større erstatningskrav. Juridisk kontor/indkøbskontoret bør også inddrages, hvis der er tale om kontrakter af længere varighed eller kontrakter, der ikke kan opsiges. Dette udgør ofte en fornuftig risikostyringsprocedure, forudsat det er er klart for alle parter, i hvilke situationer der skal indhentes juridisk rådgivning inden kontraktens indgåelse.

At ikke alle kontrakter er omfattet af en sådan ordning medvirker til at sikre, at juridisk kontor/indkøbskontoret ikke bliver en flaskehals i relation til kontraktindgåelsen.

Juridisk kontor/indkøbskontoret bør både inddrages i forbindelse med indgåelsen af kontrakter over en vis kontraktum (størrelse) og kontrakter af længere varighed (fx over 4 år).

Det er imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at det ikke kun er en aftales kontraktsum, der har indflydelse på, om kontrakten risikerer i betydelig grad at eksponere kommunen for tab. Hvis kommunen indgår en købskontrakt, hvor leverandøren får indføjet en række ansvarsfraskrivelser, udgør sådanne kontrakter en potentiel risiko for et efterfølgende tab eller erstatningsansvar, der i værste fald langt kan overstige kontraktsummen. Har kommunen i større omfang indgået sådanne juridisk uigennemtænkte kontrakter, fx fordi juridisk kontor eller en advokat ikke har været involveret, er der risiko for, at det kan komme til at koste kommunen mange penge.

At mindre kontrakter kan indebære store følgeudgifter illustreres af Utax-sagerne vedrørende leasing af kopimaskiner.

Utax-sagerne. En række skoler havde omkring år 2000 leaset kopimaskiner fra kopimaskinevirksomheden Utax. Utax' metode ved udlejningen af kopimaskinerne var, at kommunen indgik en leasingkontrakt med et leasingselskab, og samtidig lovede Utax i en sidekontrakt at betale en del af leasingafdraget. Skolen betalte således det fulde beløb til leasingselskabet men fik refunderet en del af beløbet af Utax. Utax gik imidlertid konkurs, hvilket betød, at skolerne nu måtte betale det fulde leasingafdrag. Omkring 50 skoler spredt over hele landet havde på den måde fået en meget stor leasinggæld (på op imod 50 mio. kr).

De institutionsledere, der indgik de pågældende kontrakter, var ikke opmærksomme på, at kontrakterne eksponerede de involverede kommuner

for betydelige økonomiske risici. Den bedste måde at håndtere denne type problemtilfælde er imidlertid ikke at indføre procedurer, hvorefter alle kontrakter uden undtagelse skal godkendes af en central funktion, men i stedet at klæde institutionslederne bedre på i forhold til, hvad de særligt bør være opmærksomme på.

> "*Fupfirmaer går nye veje.* … En lind strøm af fupfirmaer har i de seneste år plaget de danske kommuner. Det har handlet om alt lige fra værdiløse annoncer til dyre kopimaskiner. I forsøget på at snyde kommunerne for tusindvis af kroner, har revolversælgerne nu kastet sig over et nyt område – lysstofrør og printerpatroner. Hillerød kommune er en af de kommuner, der har oplevet fupfirmaernes stilskifte. – Tidligere blev vi kontaktet af sælgere, der forsøgte at sælge annoncer. Dem har vi i øvrigt stadig fornøjelsen af, Men det er nyt, at institutionerne bliver ringet op om lysstofrør og printerpatroner, siger Ulrik Brock Hoffmeyer, jurist i Hillerød kommune." [127]

En mulighed er selvfølgelig at centralisere kontraktindgåelsen – generelt eller for konkrete kontraktstyper. En anden mulighed er at sikre, at instruktionslederne informeres løbende om de områder, som "fupfirmaerne" optræder på.

Det er i den forbindelse også væsentligt at understrege, at de formelle kompetencefordelingsplaner bør suppleres med, at der naturligvis altid frivilligt bør kunne rettes henvendelse til juridisk kontor/indkøbskontoret vedrørende indgåelsen af en konkret kontrakt.

Det bemærkes, at for de kontrakters vedkommende, hvor juridisk kontor/indkøbskontoret involveres, vil kontrakterne kunne miste deres decentrale karakter i relation til beregningen af tærskelværdien efter udbudsreglerne.

I relation til beskrivelsen af kompetencefordelingen vedrørende både indgåelse og ophør af kontrakter, er det vigtigt, at der konkret er taget stilling til:

- Hvilke medarbejdere indgår vigtige aftaler på vegne af kommunen – og i hvilket omfang inddrages juridisk kontor/indkøbskontoret?

127. Se Danske Kommuner, "Fupfirmaer går nye veje", 9. september 2004.

- Har de pågældende fået vejledende materiale eller kurser i, hvilke forhold de særligt bør være opmærksomme på i forbindelse med indgåelse af kontrakter? Og sikres det løbende, at nye medarbejdere/institutionsledere, der kan indgå kontrakter på kommunens vegne, får det samme vejledende materiale eller kurser?
- Er der klare interne regler vedrørende håndtering af kontrakters ophør, herunder særligt i de situationer, hvor kontrakter ønskes afsluttet (eller forlænget) i andre situationer end dem, der er taget højde for i kontrakten?
- Har kommunen igennem et compliance-program eller på anden vis sikret sig, at de medarbejdere der kan indgå kontrakter også er bekendt med hovedprincipperne i de regelsæt, som finder anvendelse på kommuners indgåelse af kontrakter (fx EU-udbudsreglerne)?

4.4.2. Centraliseret kontraktindgåelse

De kommuner, der har valgt at centralisere deres indkøbsfunktion, vil typisk have vedtaget en indkøbspolitik, hvoraf det fremgår, at institutioner mv. har pligt til at anvende de centralt indgåede aftaler. I disse situationer er det vigtigt, at kommunen sikrer sig, at institutionerne er bekendt med og anvender de centralt indgåede aftaler. Det skyldes, at det typisk vil være en forudsætning for storkunde "rabatterne", at der et vist aftalevolumen, men også at det ofte vil udgøre et kontraktbrud, hvis kommunens institutioner mv. ikke anvender rammekontrakterne.

I det omfang ikke alle kontrakter indgås centralt – fx hvis visse kontrakter indgås af fagforvaltningerne – kan der henvises til afsnittet oven for vedrørende nogle af de konkrete spørgsmål, som det er vigtigt, at der er taget stilling til i forbindelse med kompetencefordelingen.

4.5. Udbudsretlig compliance

Der findes en række forskellige regelsæt, der regulerer processen inden indgåelsen af en konkret kontrakt. Udbudsreglerne er de væsentligste – men ikke de eneste. Der findes fx også særlige regelsæt vedrørende inddragelsen af kommunens medarbejdere i forbindelse med en udlicitering og reglerne i virksomhedoverdragelsesloven vedr. overførsel af medarbejdere. Emnet for dette afsnit er, hvordan en kommune sikrer sig, at der ikke sker udbudsretlige fejl i forbindelse med kontraktindgåelsen.

I det følgende har vi valgt at fokusere på udbudsreglerne, hvilket forudsætter en kort gennemgang af, hvilke udbudsregler der findes på det kommunale område:

- EU-udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet
- Tilbudsloven
- Reglerne om udbud ved salg af kommunernes faste ejendom
- Erhvervsaktivitetsloven vedrørende kommuners adgang til at udføre opgaver for andre offentlige myndigheder.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at tilbudsloven tidligere kun har omfattet køb af bygge- og anlægsopgaver men nu er udvidet til også at omfatte køb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr. Der er således indført en national annonceringspligt for de pågældende kontrakter.[128]

Forhandlingsforbudet. Formålet med de udbudsretlige regelsæt er at sikre gennemsigtighed i forbindelse med kommunernes valg af kontraktpartnere. Regelsættene stiller sig imidlertid forskelligt til muligheden for at forhandle med tilbudsgiverne.

Der gælder som udgangspunkt et forhandlingsforbud i medfør af EU-udbudsdirektivet.[129] Forhandlingsforbudet er ikke til hinder for en vis begrænset adgang til at tillade præciseringer og suppleringer af de afgivne tilbud. Der kan henvises til den juridiske litteratur om emnet, der også indeholder vejledning til den praktiske håndtering af forhandlingsforbudet i de forskellige faser af et udbud.[130]

---

128. Tilbudsloven (lov nr. 338 af 18. maj 2005) som ændret ved lov nr. 572 af 6. juni 2007 § 3. Konkurrencestyrelsen har udarbejdet en vejledning i tilknytning til de nye regler "Annonceringspligt – og hvad så nu?", juni 2007. Vejledningen kan findes på styrelsens hjemmeside: www.ks.dk.

129. Forhandlingsforbudet gælder ved anvendelse ved udbudsformerne offentligt og begrænset udbud. Udbudsformen udbud efter forhandling kan kun anvendes i helt særlige undtagelsestilfælde, jf. udbudsdirektivets artikel 30 og 31. I forbindelse med ændringen af udbudsdirektivet i 2004 blev der jf. udbudsdirektivets artikel 29 indsat en ny udbudsform – konkurrencepræget dialog – som i et vist omfang tillader forhandling. En gennemgang af udbudsformen konkurrencepræget dialog kan findes i Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne 2006, afsnit 6.1.3. Se Konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk/udbud/vejledning1/udbudsdirektiver-2006.

130. Se bl.a. Steen Treumer, "Ligebehandlingsprincippet i EU's udbudsregler", DJØF 2000, s. 145ff og Michael Steinicke "EU-udbud og forhandling", nyt juridisk forlag, 1999, kapitel 2.

Der gælder ikke et tilsvarende forhandlingsforbud i medfør af tilbudsloven, men der er i relation til bygge- og anlægsopgaver fastsat visse begrænsninger på retten til forhandling i §§ 10 og 11. Der er ikke på samme måde fastsat begrænsninger på adgangen til forhandling, når der er tale om annoncering af køb af varer eller tjenesteydelser, men der gælder et generelt forbud mod forskelsbehandling, som det er vigtigt at være opmærksom på.

Med hensyn til reglerne om udbud af kommunens faste ejendomme skal kommunen sælge til den højest mulige pris og efter forudgående udbud. Der er indsat et særligt afsnit om adgangen til at forhandle i forbindelse med denne type salg i den vejledning, som Indenrigs- og Sundhedsministeriet har udarbejdet som bidrag til forståelsen af bekendtgørelsens regler.[131]

Risici. Hovedproblemstillingerne på det udbudsretlige område kan forenklet siges enten at handle om manglende udbud eller om fejl begået i forbindelse med udbudsprocessen. Konsekvenserne af at begå udbudsretlige fejl kan være meget vidtgående – kommunen kan økonomisk risikere et større erstatningskrav og ved alvorlige overtrædelser tillige en annullation af den indgåede kontrakt. Kommunen risikerer endvidere dårlig omtale i pressen, utilfredse medarbejdere ifm. førstegangs udliciteringer, utilfredse borgere, hvis kommunen får en dårlig (og dyr) leverandør. Endelig er der risiko for, at ingen eller færre leverandører vil ønske at byde i fremtiden, hvis de opfatter det som spild af tid. Det er særlig vigtigt at være opmærksom på risikoen forbundet med at overse nye regler på området – p.t. især reglerne om stand still (at kontrakten ikke må underskrives med det samme) og de nye regler om annonceringspligt i tilbudsloven.

Målgruppen. Udbudsretlige problemstillinger håndteres mange forskellige steder i den kommunale organisation. Vareindkøb håndteres typisk i et indkøbskontor, mens indgåelsen af bygge- og anlægskontrakter sker i teknik- og miljøforvaltningen, og de enkelte fagforvaltninger har ansvaret for indgåelsen af tjenesteydelseskontrakterne indenfor deres respektive områder. For mange kommuners vedkommende vil alle tre typer af kontrakter i et eller andet omfang kunne indgås af kommunens insti-

131. Se vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens faste ejendomme (vejledning nr. 60 af 28. juni 2004), afsnit 7.4 om kontakt og forhandling med tilbudsgivere.

tutioner. Juridisk kontor inddrages typisk kun i visse af de tværgående tjenesteydelseskontrater og i så fald oftest kun som rådgivere for en fagforvaltning, men vil derudover som oftest være primært ansvarlige for kontrakterne vedrørende salg af kommunens faste ejendom. Endvidere betyder reglerne i den nye tilbudslov, at institutionsledere lettere vil kunne komme til at overse en annonceringspligt, idet kontrakten blot skal overstige 500.000 kr. Det betyder, at fx en 4 årig rengøringskontrakt til en værdi af 130.000 kr. årligt vil være omfattet af reglerne.

Forslag til elementer i et compliance-program. Fordi der er mange i den kommunale organisation, der er i berøring med udbudsreglerne, er det generelt vigtigt at overveje, hvilke typer af værktøjer, der stilles til rådighed for de enkelte målgrupper. Et konkret compliance-program vedr. udbudsreglerne kunne fx indeholde:

- En kort beskrivelse af, hvornår tilbudslovens regler finder anvendelse (annonceringspligten) rettet særligt mod fagforvaltninger og institutionsledere.
- En kort beskrivelse af, hvornår EU-udbudsreglerne finder anvendelse, rettet til især fagforvaltninger men også institutionsledere, for at sikre, at de er opmærksomme på, hvornår reglerne skal bringes i anvendelse, illustreret med eksempler fra de enkelte fagområder. Der bør endvidere være en mere detaljeret beskrivelse af vanskelige situationer, hvor det er mere uklart, hvorvidt EU-udbudsreglerne finder anvendelse, herunder hvilke personer, der bør kontaktes i tilfælde af tvivl.
- Beskrivelse af grundprincipperne i udbudsreglerne – hvordan gennemføres et EU-udbud, og hvordan gennemføres en annoncering i medfør af tilbudsloven.
- Beskrivelse af stand-still-reglerne – det vil sige reglerne om at en kontrakt, der har været i EU-udbud, først må underskrives 10 dage efter udbudsforretningens afslutning.[132]

132. Reglerne trådte i kraft 1. oktober 2006. Konkurrencestyrelsen har offentliggjort en vejledning om stand-still ordningen på sin hjemmeside www.ks.dk. Vejledningen indeholder ikke den seneste ændring af stand-still-ordningen, der indebærer, at hvis der klages til Klagenævnet for Udbud i stand-still perioden, og klageren beder om, at klagen får opsættende virkning, gives der automatisk opsættende virkning. Men klagenævnet skal i så fald tage stilling til spørgsmålet om opsættende virkning inden for 10 dage.

- Retningslinjer til medarbejderne vedr. praktiske spørgsmål i forbindelse med EU-udbud, herunder håndtering af henvendelser fra tilbudsgivere.
- Paradigmaer vedr. udbudsmaterialer, kontrakter mv. og vedr. skrivelser til tilbudsgiverne under og efter udbudets afslutning.
- Evalueringsforløb efter EU-udbud.
- Håndtering af klager over processen i forbindelse med kontrakttildeling, herunder hvornår juridisk kontor bør inddrages i sagen.
- Retningslinjer vedrørende håndtering af forhandlinger i relation til tildelinger af kontrakter efter tilbudsloven og i andre situationer, hvor det er muligt at forhandle, og hvor det samtidig er vigtigt, at det sikres, at der ikke sker en forskelsbehandling.
- Uddrag af kompetencefordelingsplanen i relation til, hvornår udbudene kan gennemføres decentralt uden inddragelse af juridisk kontor/indkøbskontoret.
- Særlige retningslinjer for håndtering af førstegangsudbud, herunder særligt involvering af medarbejderne.
- Kurser afholdt af juridisk kontor/indkøbskontoret i forhold til institutionsledere mv. om indgåelse af kontrakter.

4.6. Kontrakternes indhold

Dette afsnit beskæftiger sig ikke med kontraktindgåelsesprocessen men i stedet med indholdet af den enkelte kontrakt. Også her er der en række spørgsmål, som det er vigtigt at være opmærksom på, hvis kommunen skal indgå kontrakter, der er så fordelagtige for kommunen som overhovedet muligt.

4.6.1. Indholdsmæssige begrænsninger

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der er begrænsninger i forhold til hvilket indhold en kommunal kontrakt kan have både i forvaltningsretten, kommunalretten, konkurrenceretten og statsstøtteretten.

En forvaltningsretlig begrænsning på adgangen til at indgå kontrakter ses i princippet om, at en offentlig myndighed ikke må anvende en kontrakt som alternativ til en afgørelse, hvis der er ufravigelige regler om, at kommunen på det pågældende område skal bruge en afgørelse som reguleringsform i forhold til borgeren.[133] En kommune ville således

133. Se Hans Gammeltoft Hansen m.fl., "Forvaltningsret", 2. udgave, DJØFs forlag, 2002, s. 31.

fx ikke kunne indgå en kontrakt med en virksomhed om reduktion af virksomhedens støjemmissioner mv.

En kommune må heller ikke overlade myndighedsopgaver til andre (herunder andre kommuner), medmindre der er lovhjemmel til det.[134] Princippet fremgår bl.a. af en konkret udtalelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet i forbindelse med en sag fra 2002, hvor ministeriet kom frem til, at det ikke var lovligt for en kommune via en kontrakt at overlade alle opgaver i kommunens børn- og unge-team til en privat virksomhed.[135]

> "Generelt udtalt, at det er almindeligt antaget, at en offentlig myndighed ikke kan overlade myndighedsudøvelse til private, medmindre der er klar lovhjemmel hertil. Omvendt vil der almindeligvis kunne ske udlicitering af opgaver, som har karakter af faktisk forvaltningsvirksomhed, medmindre det fremgår af eller er forudsat i lovgivningen, at de pågældende opgaver skal udføres af personer, som er ansat i forvaltningen.
>
> Socialministeriet havde over for Indenrigs- og Sundhedsministeriet oplyst, at der ikke i sociallovgivningen var hjemmel til, at der kunne ske udlicitering af traditionelle myndighedsopgaver på det sociale område, herunder børn og unge-området. Dette gjaldt også sagsbehandling såsom afgivelse af indstilling til børn og unge-udvalget i tvangsanbringelsessager. Med hensyn til faktisk forvaltningsvirksomhed var der ikke i sociallovgivningen fastsat regler,

134. Se fx KL, "Juridiske problemstillinger i forbindelse med kommunale samarbejder", 2000 og KL, "Ekstern delegation af forberedende opgaver i forbindelse med myndighedsudøvelse", september 2007. Spørgsmålet om sideordnet delegation er også behandlet i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand fra 1. december 2006 vedr. Aalborg kommunes pålæggelse af parkeringsafgifter i Brønderslev kommune i henhold til en samarbejdsaftale mellem de to kommuner. Hjemmelen er på dette konkrete område siden blevet tilvejebragt ved lov om ændring af færdselsloven (lov nr. 303 af 19. april 2006), der trådte i kraft den 21. april 2006.

135. Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 13. juli 2004 til en borger om lovligheden af udlicitering af alle opgaver på en kommunes børn- og ungeområde, samt om lovligheden af, at den samme person dels udførte opgaver som ansat i kommunen, dels udførte opgaver på vegne af et privat firma efter en udliciteringsaftale. Udtalelsen kan findes på: www.im.dk/graamappe.

> som udelukkede en myndighed fra at udlicitere sådanne opgaver på det sociale område, herunder børn og unge-området.
>
> Udtalt, at det ikke havde været lovligt, at kommunen havde overladt alle opgaver i kommunens børn og unge-team til virksomheden i denne periode, idet der herved også skete udlicitering af den myndighedsudøvelse, som fandt eller ville kunne finde sted i perioden. Selve aftalen mellem kommunen og virksomheden gik således ud over rammerne for, hvad der lovligt kunne udliciteres."

Et andet forvaltningsretligt princip, der kan være relevant, er kravet om saglighed. Det vil fx ikke være lovligt for en kommune at indgå en kontrakt med en leverandør mod, at denne køber reklameplads på kommunens bygninger.[136]

Det følger af kommunalretten, at der gælder et krav om, at der er tale om en kommunal opgave. En kommune kan således ikke indgå en kontrakt om udførelsen af noget, som kommunen ikke kunne udføre for sig selv. Det er også vigtigt at være opmærksom på princippet om økonomisk forsvarlig formueforvaltning, samt kravet om, at kommunen ikke må yde økonomisk støtte til enkeltpersoner uden hjemmel i enten lovgivningen eller kommunalfuldmagten. Kommunen må således ikke betale en overpris. Det samme følger af statsstøttereglerne, hvorefter en offentlig kontrakt med en leverandør kan udgøre statsstøtte, hvis en leverandør får en overkompensation.[137] I de situationer, hvor kommunen bevidst betaler en overpris, kan der blive tale om strafbare forhold.

---

136. I forarbejderne til reklameloven (lov nr. 490 af 7. juni 2006) fremgår det: "Den offentligretlige grundsætning om saglighed i forvaltningen indebærer bl.a., at kommunalbestyrelser og regionsråd i forbindelse med indgåelse af aftaler om anvendelse af fast ejendom og løsøre til brug for reklamering for andre ikke må varetage usaglige hensyn. Det indebærer f.eks., at en kommunalbestyrelse ikke lovligt kan betinge indgåelse af en aftale om f.eks. levering af mad til ældre i kommunen af, at leverandøren køber reklameplads på kommunens idrætsanlæg.", se L 136, folketingssamlingen 2005-2006, de almindelige bemærkninger.

137. Se Fællesskabsbestemmelse 2005/C 297/04, og Kommissionens beslutning af 28. november 2005 om anvendelse af bestemmelserne i EF-traktatens artikel 86, stk. 2, på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse. Kommissionens beslutning indeholder en nærmere definition af, hvad kompensationen kan udgøre, før der er tale om overkompensation. Der er også fastsat regler om anmeldelse, krav om kontrol og tilbagebetaling.

Farum-sagen: Østre Landsret idømte Peter Brixtofte 2 års fængsel for mandatsvig, fordi kommunen havde betalt en overpris til en leverandør mod, at denne indgik en sponsoraftale med kommunens sportsklub. Dommen er indbragt for Højesteret.138

I relation til konkurrenceloven bør kommunen særligt være opmærksom på forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbudet mod konkurrenceforvridende offentlig støtte.

4.6.2. Udformningen af en kontrakt

Generelt i forhold til udformningen af en kontrakt vil kommunen typisk lade sig inspirere af tidligere erfaringer, såfremt en tilsvarende kontrakt har været indgået før af kommunen. På grund af kommunesammenlægningerne vil den situation imidlertid ofte opstå, at der i de tidligere kommuner har været flere forskellige måder at skrive den pågældende type kontrakt på. I så fald er det en god ide at overveje, hvad der har virket henholdsvis godt og mindre godt med hensyn til de enkelte dele af kontrakten. Det er endvidere vigtigt, at kommunen er opmærksom på, at den som ny og større kommune er en køber, der typisk vil kunne få "bedre" kontrakter end de tidligere kommuner på grund af storkundefordele.

Et andet sted kommunerne kan hente inspiration til formuleringen af kontrakter er Udbudsportalen,[139] hvor der indsamles udbudsmaterialer, og i visse tilfælde også kontrakter, på forskellige kommunale opgaveområder. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at sådanne kontrakter kun bør anvendes som eksempler til inspiration. Kommunen bør således selvstændigt nøje overveje, hvorledes den konkrete kontrakt udformes.

Hvilken form og detaljeringsgrad en konkret kontrakt bør have, afhænger af kommunens individuelle forhold, herunder hvad normal praksis på området er, samt hvilke risici, der er forbundet hermed. Det afhænger også af kommunens holdning og ønsker til fx opsigelsesvarsler, miljøklausuler og sociale klausuler.

Det er generelt en god ide at overveje, om det i den konkrete situation er mest fordelagtigt at arbejde med en meget detaljeret kontrakt, frem

138. Sagen er nærmere beskrevet i Ugeskrift for Retsvæsen, U.2007.1444Ø.
139. Se www.udbudsportalen.dk under "Erfaringer" og derefter "Udbudsmaterialer".

for i højere grad at anvende rammestyring. Fordelen ved rammestyring er, at det giver virksomheden større frihedsgrader til at udvikle nye løsninger. Omvendt er fordelen ved en relativt detaljeret styring, at kommunen i mindre grad risikerer at skulle betale ekstra for "overraskelser". Kommunen må i den konkrete situation gøre op med sig selv i hvilken ende af spektret, der ligger de største fordele for kommunen – bl.a. ud fra en vurdering af de potentielle risici på det enkelte kontraktområde.

4.6.3. Standardkontrakter og standardvilkår

De fleste kommuner anvender ikke egne standardkontrakter.[140] Kommunerne anvender derfor i praksis ikke sjældent andres (leverandørens) standardkontrakter med de nødvendige tilpasninger.

Valget mellem forskellige parters kontraktudkast har på engelsk fået tilnavnet "battle of the forms". Den part, der taber slaget, har til gengæld den fordel, at kontrakten som udgangspunkt – i tilfælde af uklarhed – fortolkes imod den, der har skrevet udkastet (koncipistreglen).

I forbindelse med EU-udbud udarbejder kommunen typisk et kontraktudkast som en del af udbudsmaterialet, hvilket sikrer, at kommunen har taget stilling til de grundlæggende kontraktvilkår, som kommunen ønsker at lægge til grund. Leverandørerne kommer derved til at konkurrere på lige vilkår, hvilket ikke ville være tilfældet, hvis der fx var tale om to enslydende tilbud, men det ene indeholdt væsentlige forbehold i form af en ansvarsfraskrivelse.

Hvis der er tale om en kontrakt, der efterfølger et EU-udbud, er det således vigtigt at være opmærksom på, at kommunen som regel vil være juridisk afskåret fra at imødekomme den private leverandørs ønsker om at anvende egne standardbetingelser, fordi det typisk vil skulle betragtes som et væsentligt forbehold fra den private leverandørs side.

Grundlæggende er der – ud over de problemstillinger der som oven for nævnt knytter sig til EU-udbudene – tre grundlæggende problemer med at kommunerne bruger andres kontraktudkast. For det første, at

140. Der er udarbejdet forskellige generelle standardkontrakter som i forskelligt omfang anvendes af kommuner. Det gælder fx K01 vedr. it-kontrakter, AB-92 vedr. bygge- og anlægskontrakter og ABService vedr. tjenesteydelseskontrakter. Det er frivilligt for kommunen, om den ønsker at anvende kontrakterne. Endvidere har KL i samarbejde med de selvejende daginstitutioners paraplyorganisation udarbejdet et eksempel på en standarddriftsoverenskomst for daginstitutioner. Eksemplet kan findes på KL's hjemmeside www.kl.dk.

det ikke er særlig sandsynligt, at en privat medkontrahent vælger en standardkontrakt – og dermed en risikoallokering[141] – som er til kommunens fordel. For det andet, at der bruges for mange ressourcer på at genopfinde "den dybe tallerken", hver gang der skal indgås en kontrakt. Endelig gør standardkontrakter det lettere for ikke-jurister at drage nytte af juristernes viden. Dette er særlig relevant i kommunerne, da mange kommunale kontrakter indgås af ikke-jurister.

> Kommunen bør derfor i øget omfang udarbejde egne standardkontrakter. Det gælder særligt på de områder, hvor der indgås mange ensartede kontrakter.

Kommunen kan fx have en stor og en lille kontrakt til køb af tjenesteydelser, som er fleksibel og kan tilpasses hvert enkelt tilfælde – det samme vedr. køb af varer, lejekontrakter mv.

Hvis kommunens standardkontrakter benyttes, er det vigtigt, at kommunen gør sig klart, hvilke af vilkårene i kontrakten, den er villig til at fravige, fordi de ikke er væsentlige, og hvilke den ikke ønsker at fravige – uanset om dette måtte have som konsekvens, at der er en privat leverandør, der trækker sig. Dette er særlig vigtigt i relation til opsigelses- og misligholdelsebestemmelserne i kontrakten, og særligt i relation til de borgerrettede kontrakter, da kommunen i relation til disse typisk vil have et ønske om strenge vilkår. Dette skyldes, at lovgivningen som tidligere nævnt ofte pålægger kommunen en leveringsforpligtelse i forhold til borgeren, som ikke bortfalder alene med henvisning til, at en privat leverandør ikke kan levere.

På de områder, hvor der relativt sjældent optræder kontrakter af den pågældende type i en kommune, kan det eventuelt overvejes i stedet for at anvende egne standardkontrakter, at udarbejde standardvilkår vedr. de elementer af en kontrakt, som har størst betydning. Fordele ved sådanne standardvilkår er både, at de let kan indarbejdes i kommunens eget kontraktforslag men også at de giver et sammenligningsgrundlag i relation til den anden parts kontraktforslag, og derved gør det lettere

141. Risikoallokering vedrører de konkrete risicis fordeling mellem kontraktens parter. En hensigtsmæssig risikoallokering er, at den part der er bedst egnet til at håndtere en konkret risiko, også er den part, som risikoen påhviler ifølge kontrakten.

at konstatere problematiske afvigelser i fx en misligholdelsesbestemmelse.

Eksempler på standardvilkår kunne være formuleringer af ophørs- og opsigelsesbestemmelser, men kan også være andre typer af klausuler som fx sociale klausuler og miljøklausuler.[142]

Da standardkontrakterne og standardvilkårene udgør det fremtidige grundlag for kommunens indgåelse af kontrakter, bør kommunen være særdeles omhyggelig med indholdet heraf. Såfremt juridisk kontor ikke selv har erfaring med udarbejdelse af kontraktvilkår til forskellige typer af kontrakter, kan det anbefales at lade en advokat gennemgå disse med henblik på at opnå relevant eksternt input. Udarbejdelsen kan med fordel ske i et samarbejde mellem juridisk kontor, indkøbskontoret og de relevante fagforvaltninger.

4.6.4. Fleksibilitet – ændringer og forlængelser

Der er i stigende grad en tendens til at anvende optioner, særligt hvis der er tale om udbudspligtige tjenesteydelseskontrakter. En option kan være en adgang til at udvide kontraktens genstand (således at kommunen fx køber en større mængde). En anden type optioner vedrører forlængelse af kontrakten.

Optioner giver fleksibilitet. Det er dog vigtigt at overveje, om alternativet – en forøget kontraktlængde – i stedet ville give en bedre pris og afveje dette over for den fleksibilitet, der ligger i optionen. Det er den samlede værdi inklusiv optioner, der skal lægges til grund i relation til beregningen af tærskelværdien i udbudsreglerne.

Med hensyn til forlængelser så kan en kontrakt som udgangspunkt kun forlænges, hvis muligheden for forlængelse (i form af en option) har været en del af udbudet. Der gælder dog også regler om køb af supplerende ydelser i særlige situationer.[143]

---

142. Der findes en del materiale om sociale klausuler på Udbudsportalens hjemmeside www.udbudsportalen.dk. Med hensyn til miljøhensyn er der i udbudsdirektivet indsat bestemmelser om anvendelsen af miljømærker og miljøcertificeringsordninger, og det fremgår eksplicit af direktivet, at 'miljøegenskaber' kan anvendes som underkriterium til tildelingskriteriet, det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Se også vejledningen fra Kommissionen, "Bying green", 2004, der kan findes på: www.ec.europa.eu/environment/gpp/guideline_en.htm.
143. Konkurrencestyrelsen udarbejdede en vejledning i forbindelse med kommunalreformen, der i en række eksempler behandler nogle af disse problemstillinger. De særlige forhold, der gjorde sig gældende, er naturligvis ikke længere tilstede, men gennemgan-

4.6.5. Åbenhed og fortrolighed

En væsentlig forskel mellem den offentlige og private sektor er kravene til offentlighed og åbenhed. Offentlighed og åbenhed omkring beslutningsprocesserne er således ikke noget, offentlige myndigheder kan vælge til eller fra, men er en grundlæggende præmis for arbejdet.[144] Den offentlige sektor er således underlagt regelsæt, der sikrer en højere grad af gennemsigtighed end den, der findes i den private sektor.

Mange kontrakter indeholder fortrolighedsbestemmelser. Hvis kommunen ukritisk og i stort omfang forpligter sig til fortrolighed i diverse kontrakter, risikerer kommunen imidlertid at blive viklet ind i et spindelvæv af fortrolighed, som kan komme i konflikt med kommunens retlige forpligtelse til at følge offentlighedsloven mv. og kommunens eventuelle ønske om meroffentlighed (gennemsigtighed) i forhold til kommunens borgere – særligt i relation til de borgerrettede kontrakter.

I lyset heraf kan det anbefales, at kommunen sikrer sig, at bestemmelser om fortrolighed normalt indeholder følgende undtagelser til det generelle fortrolighedsudgangspunkt:

- Specifikke oplysninger som kommunen ønsker at kunne videregive til borgere og presse – også uden at der nødvendigvis først skal være en anmodning om aktindsigt.
- Information som kommunen selv havde på tidspunktet for aftalens indgåelse.
- Information som på tidspunktet for oplysningens videregivelse til kommunen var offentligt kendt eller som senere bliver offentlig kendt på anden måde end ved kommunens misligholdelse af aftalen.
- Information som kommunen efter aftalens indgåelse erhverver fra tredjemand, som ikke har fået oplysningerne direkte eller indirekte fra kommunen.

---

gen af reglerne er fortsat relevant. Se "Udbud i forbindelse med kommunalreformen – håndtering af forskellige situationer", Konkurrencestyrelsen 12. februar 2004. Vejledningen kan findes på konkurrencestyrelsens hjemmeside www.ks.dk.

144. Dette gælder også til en vis grad for private virksomheder, herunder specielt hvis en virksomhed er børsnoteret. På trods af den åbenhed og gennemsigtighed, der er implementeret som en følge af debatten om og udviklingen af corporate governance-standarder, har private virksomheder dog stadig større mulighed for at justere omfanget af åbenhed og gennemsigtighed også hvad angår en børsnoteret virksomhed – fx ved at denne kan lade aktierne afnotere, hvorved de ikke er underlagt de børsretlige regler.

- Information som kan kræves videregivet ifølge lov – fx offentlighedsloven – eller ved en kendelse fra fx Klagenævnet for Udbud eller en domstol.

Omvendt kan der også være behov for, at kommunen pålægger den private part tavshedspligt med hensyn til fortrolige oplysninger, som denne måtte komme i besiddelse af i kraft af kontraktforholdet. Det gælder ikke mindst i forhold til de tjenesteydelseskontrakter, der omhandler borgerrettede ydelser.[145]

4.6.6. Fortolkning af kontrakter

Undervejs i kontraktperioden kan der opstå tvivl om, hvad det rent faktisk var, parterne havde aftalt. Fortolkning af kontrakter handler om, hvordan en kontrakt indhold nærmere fastlægges, efter den er indgået. Af samme grund er det vigtigt at være opmærksom på disse principper, allerede når kontrakten indgås.

De fortolkningsregler, der normalt vil finde anvendelse ved fortolkningen af en kontrakt, er:

- Uklarhed ved en bestemmelse vil normalt blive fortolket imod den, der har forfattet bestemmelsen (koncipist- eller uklarhedsreglen).
- En forpligtende bestemmelse vil normalt blive fortolket indskrænkende og dermed til fordel for den, der er underlagt forpligtelsen (minimumsreglen).
- En aftale vil normalt blive fortolket i retning af, at den er gyldig (gyldighedsreglen).
- Indbyrdes modstridende bestemmelser vil normalt blive fortolket således at individuelle vilkår går forud for standardvilkår.

I en konkret fortolkningssituation kan de forskellige fortolkningsregler føre til forskellige resultater. Der vil også kunne opstå situationer, hvor kontrakten slet ikke har forholdt sig til den foreliggende situation. I de situationer må kontrakten udfyldes (suppleres). Der kan i øvrigt henvises til den juridiske litteratur om aftalefortolkning og udfyldning.[146]

---

145. Der findes et eksempel på en tavshedspligtsklausul i tillægsbestemmelserne til ABService: "Leverandøren og dennes medarbejdere er undergivet tavshedspligt efter straffelovens § 152a, jf. § 152."

146. Se fx Bernhard Gomard "Almindelig kontraktsret", 2. udgave, DJØF, 1996, kapitel 8,

Kommuner vil på særlige områder – særligt vedr. software – kunne komme ud for, at en kontrakt er inspireret af engelsk/amerikansk ret – såkaldt common law. Dette står i modsætning til kontrakter inspireret af dansk eller kontinentaleuropæisk ret – såkaldt civil law. Det har sjældent betydning for kontrakter, der indgås af en kommune, men hvis der indgås kontrakt med en leverandør, der anvender kontrakter inspireret af common law, er det vigtigt, at kommunen er opmærksom på de grundlæggende forskelle mellem de to forskellige måder at udforme en kontrakt på.

Common law er udviklet af dommere og advokater, og kontrakter inspireret heraf vil normalt efter dansk opfattelse blive anset for at være lange og detaljerede. Common law-kontrakter kendetegnes ved en udbredt brug af omhyggeligt definerede begreber samt en beskrivelse af alle tænkelige forhold og problemer, som vil kunne opstå under parternes forretningsmellemværende. Common law-kontrakters detaljeringsgrad skyldes, at hvis ikke et forhold er positivt reguleret i aftalen, vil der under common law blive sluttet modsætningsvis med den følge, at det ikke-nævnte ikke er gældende mellem parterne.

Civil law er i modsætning til common law udviklet af universitetsfolk. Civil law-kontrakter kendetegnes ved, at der bruges abstrakte begreber samt ved at være forholdsvis korte. Det er således ikke nødvendigt at nævne alt. Hvis ikke et forhold positivt er reguleret i aftalen, fortolkes der under civil law udfyldende. Der ses således på, hvad parternes mening var med at indgå den pågældende aftale, og hvad parterne formentlig havde aftalt, hvis de havde valgt i aftalen at regulere det ikke-nævnte forhold.

Følgende eksempel er en kende overdrevet, men er alligevel meget illustrerende for forskellen mellem de to tilgangsvinkler at skrive kontrakter på. Hvor en civil law-jurist vil skrive:

> "I give you an orange."

vil en common law-jurist skrive:

> "I give you all and singular, my estate and interest, right, title, claim and advantage of and in that orange, with all its rind, skin, juice, pulp and pips, and all right and advantage therein, with full

---

Lennart Lynge Andersen, "Aftaler og mellemmænd", GAD, 2006, kapitel 6 og Mads Bryde Andersen "Grundlæggende aftaleret", 2. udgave, Gjellerup, 2002.

> power to bite, cut, suck and otherwise eat the same, or give the same away, with or without its rind, skin, juice, pulp and pips, anything hereinbefore, or hereinafter, or in any other deed, or deeds, instrument or instruments of whatever nature or kind whatsoever, to the contrary in any wise notwithstanding."[147]

Fordi internationale kontrakter ofte er engelsksprogede, har common law-aftaleformen efterhånden vundet indpas inden for visse brancher, herunder ikke mindst IT-branchen. Hvis en kommune bliver præsenteret for en kontrakt, der er inspireret af common law, kan det anbefales, at kommunen søger hjælp hos en advokat (eller fastholder sit eget kontraktudkast).

4.6.7. Ophør af kontrakter

Det klare udgangspunkt er, at når to eller flere aftaleparter har indgået en aftale, vil den være bindende mellem parterne, indtil den udløber – med mindre den opsiges forinden. En tredje mulighed er, at kontrakten giver mulighed for, at parterne kan hæve den i tilfælde af væsentlig misligholdelse. De situationer, hvor ophøret ikke er reguleret af kontraktens eget indhold, er atypiske, og vi vil derfor ikke komme nærmere ind på dem her.[148]

Udløb. Med hensyn til kontraktlængden er det afgørende, hvad leverandørens behov for investeringer og afskrivninger af disse tilsiger. Kommunernes omkostninger forbundet med at indgå en ny kontrakt, bør der også tages højde for. Bliver kontrakten kortere, vil det virke fordyrende, og bliver den længere, er der en risiko for at kommunen ikke indhøster gevinsterne ved en fornyet konkurrenceudsætning.[149] Det er

147. Eksemplet er hentet fra Arthur Symonds bog, "Mechanics of Law Making" 1835.

148. Det er dog vigtigt, når kommunen sælger fast ejendom, at være opmærksom på fortrydelsesretten i lov om forbrugerbeskyttelse ved erhvervelse af fast ejendom (lov nr. 391 af 14. juni 1995), og bekendtgørelse om oplysning om fortrydelsesret ved erhvervelse af fast ejendom mv. (bekendtgørelse nr. 950 af 8. december 1995).

149. I en klagesag ved Klagenævnet for Udbud fra 2003, accepterede nævnet en kontraktlængde på 14 år i et udbud af vedligeholdelse af veje, med henvisning til, at en lang kontraktperiode er lovlig, hvis den er begrundet i økonomisk-tekniske forhold vedr. det konkrete arbejde. Klagenævnet bemærkede også, at det ikke var forhold hos den konkrete kommune, der gjorde det nødvendigt med så lang en kontraktperiode. Kendelsen kan findes på klagenævnets hjemmeside www.klfu.dk (Tilsynsrådet i Storstrøms amt mod Rønnede kommune af 5. november 2003).

også vigtigt at være opmærkom på, at der til langvarige kontrakter er knyttet risici i form af, at der ikke i tilstrækkelig grad er taget højde for fremtidige behov for ændringer. Som et alternativ til, at kontrakten udløber til en bestemt dato, kan der være indsat en option (en mulighed for at forlænge kontrakten), se ovenfor. Det er generelt vigtigt, at kommunen har sikret sig, at leverandøren forpligtes til at samarbejde med en ny leverandør. Særligt hvor der sker EU-udbud, vil der typisk ske en udskiftning af leverandørerne, og det er derfor vigtigt, at der sker en opgaveoverdragelse fra den "gamle" til den "nye" leverandør.[150]

Opsigelse. Ting ændrer sig ofte over tid, og det er derfor normalt i begge parters interesse, at det er muligt for parterne at komme ud af en aftale med et passende varsel. Korte opsigelsebestemmelser vil imidlertid typisk få indflydelse på prisen, fordi de vil betyde, at der er en risiko for, at leverandøren ikke kan få afskrevet sine investeringer i anledning af kontrakten. I nogle tilfælde kan det være relevant i stedet for en generel opsigelsesadgang at aftale, at visse nærmere opregnede begivenheder udløser en opsigelsesadgang. Udgangspunktet vil i så fald være uopsigelighed, medmindre opsigelsessituationen indtræder. Hvis der ikke indsættes en opsigelsesklausul, betyder det, at kommunen som udgangspunkt er bundet til kontrakten i den fulde kontraktperiode. I kommunens kontrakter med virksomheder vil bestemmelser om uopsigelighed i en vis periode som altovervejende hovedregel være bindende. Hvis det imidlertid ikke eksplicit fremgår af aftalen, at den skal være uopsigelig vil en aftale normalt kunne opsiges med et passende varsel. Hvad der anses for et passende varsel vil afhænge af de nærmere omstændigheder ved aftalen, herunder hvor lang tid aftalen har været i kraft mellem parterne, og om forholdene har ændret sig siden aftalen blev indgået, således at der kan argumenteres for bristede forudsætninger.[151] Alt afhængig af aftalens nærmere omstændigheder følger det af retspraksis, at et opsigelsesvarsel på mellem tre og seks måneder normalt anses for passende.[152]

---

150. Et eksempel på en sådan bestemmelse findes i ABService § 31.

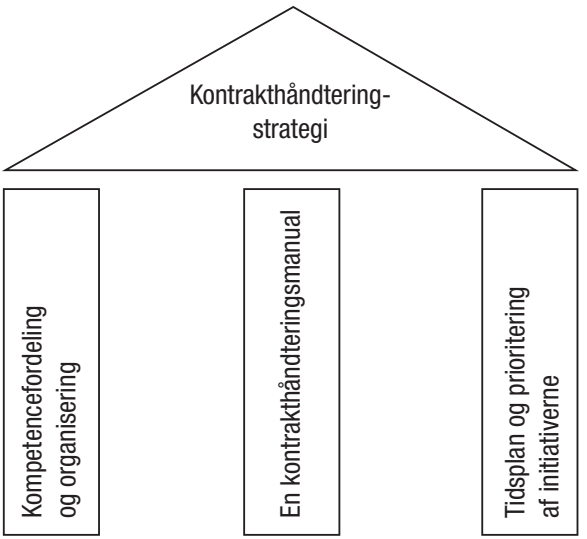
151. Der skelnes i den aftaleretlige litteratur mellem svigtende eller urigtige forudsætninger, hvor den der afgiver løftet svæver i en vildfarelse på det tidspunkt han afgiver løftet (i engelsk ret mistake), og bristende forudsætninger, som er en skuffende udvikling efter afgivelsen af løftet, der ville have afholdt løftegiveren fra at binde sig, hvis han havde forudset den (i engelsk ret frustration), jf. Bernhard Gomard, "Almindelig kontraktsret", 2. udgave, DJØF, 1996, s. 203ff.

152. Se Mads Bryde Andersen "Grundlæggende aftaleret", 2. udgave, Gjellerup, 2002, s. 127ff.

Ophævelse af kontrakter. Kommunen kan hæve en gyldig aftale, hvis aftaleparten har misligholdt aftalen, eller hvis adgangen hertil følger af lovgivningen eller af selve aftalen. Bestemmelser om misligholdelse er helt afgørende i længerevarende kontraktforhold, hvor det uden misligholdelsesbestemmelser i en kontrakt vil være vanskeligt at konstatere, hvornår en levering er så mangelfuld, at det kan begrunde en ophævelse af kontrakten.[153] Retsvirkningen af en ophævelse er, at aftalen bortfalder, og at parterne herefter skal stilles, som om aftalen aldrig var blevet indgået, lige som kommunen skal erstattes for det tab, der måtte være lidt. I forbindelse med ophævelsen skal parterne (om muligt) tilbagelevere de ydelser, de har modtaget i henhold til den ophævede aftale. Det er normalt en forudsætning for kommunens ophævelsesadgang, at aftalen er væsentligt misligholdt, og at kommunen har foretaget rettidig reklamation.

4.7. En samlet kontrakthåndteringsstrategi

I lyset af kommunens konkrete risikostrategi og -villighed vil de fleste kommuner med fordel kunne implementere en samlet kontrakthåndteringsstrategi, der indeholder følgende tre grundlæggende elementer:



153. ABService indeholder i §§ 17-20 fx udkast til standardbestemmelser om både kvalitetskrav, tidsmæssige krav og underretningspligt i relation til spørgsmålet om misligholdelse og en særskilt force majeure-klausul. AB92 indeholder tilsvarende regler om hæveret både for bygherren og entreprenøren i §§ 40-44 og en række bestemmelser om forsinkelse, der også omfatter en force majeure klausul i § 24.

Kompetencefordelingen og organiseringen. Der er to ting, der skal tages stilling til. Kompetencefordelingen i relation til hvem der kan indgå hvilke kontrakter på kommunens vegne, og en organisering af risikostyringen på kontraktområdet. I relation til kompetencefordelingen kan som oven for nævnt anbefales, at der udarbejdes en klar beskrivelse af kompetencefordelingen i forhold til indgåelse og ophør af kontrakter, herunder en beskrivelse af hvornår juridisk kontor/indkøbskontoret kan/skal inddrages i forbindelse med kontraktindgåelsen/en kontrakt ophør.

Med hensyn til organiseringen af risikostyringen på kontraktområdet kan det anbefales evt. at indlede med en projektorganisering eller et kontraktnetværk på tværs af kommunen.

> Netop fordi kontraktområdet er forankret så bredt i den kommunale organisation, kan det i relation til risikostyringen af kontrakterne anbefales, at kommunen overvejer enten en projektorganisering eller et netværk, hvor alle med viden og kompetencer inden for kontraktområdet indgår.

Det er vigtigt, at der udpeges en tovholder med henblik på at understøtte koordineringen og sikre, at prioriteringen af initiativer (se neden for) sker med udgangspunkt i et samlet risikobillede i forhold til kommunens kontrakter. Uanset det typisk er juridisk kontor og indkøbskontoret, der har den største viden om, hvordan man udarbejder kontrakter, er det vigtigt at være opmærksom på, at nogle af de kontrakter, der indebærer de største risici for kommunen, indgås og administreres af særligt fagforvaltningerne.

En kontrakthåndteringsmanual. En kontrakthåndteringsmanual bør omfatte både emner, der relaterer sig til kontrakternes indhold, og emner, der relaterer sig til overholdelsen af udbudsregler mv. Mere konkret kan en manual i håndtering af kontrakter fx indeholde:

- Kommunens overordnede retningslinjer vedrørende kontrakters indhold baseret på en risikoovervejelse vedr. kommunens kontrakter.
- Relevante standardkontrakter.

- Retningslinjer for hvilke særlige kontraktklausuler (standardvilkår) kommunen lægger vægt på bliver indarbejdet i øvrige kontrakter, herunder fx miljøklausuler og / eller sociale klausuler.
- Checkliste, der sikrer, at alle vigtige forhold i kontrakten er reguleret og beskrevet på en fornuftig måde.
- Checkliste vedrørende håndtering af ændringer undervejs i kontraktperioden (herunder beskrivelse af udbudsreglerne).
- Checkliste vedrørende håndtering af kontraktens ophør.
- Principper for løbende opfølgning på og evaluering af kontrakter, herunder eventuelle brugerundersøgelser m.v.
- Informationsmateriale mv. specifikt målrettet institutionsledere, fx en beskrivelse af hvad en ikke-jurist særligt bør være opmærksom på i forbindelse med indgåelsen af en kontrakt. Kommunen kan fx udarbejde en lille pjece "Før du skriver under …", der tager de vigtigste spørgsmål op.
- Kort beskrivelse til institutionslederne af hvilke typiske kontrakter, der findes på deres område, hvilke der indgås centralt, og hvilke der indgås decentralt med eksempler på hvilke erfaringer andre institutioner har gjort sig – både gode og dårlige.
- Initiativer i et udbudsretligt compliance-program, herunder diverse pjecer, paradigmaer, retningslinjer og kurser.

Og sidst men ikke mindst, er det vigtigt at kommunen følger op på kontrakthåndteringsstrategien, således at den løbende evalueres med henblik på, om den fortsat har et relevant indhold i forhold til kommunens behov.

Tidsplan og prioritering af initiativerne. Det er generelt vigtigt, at kommunen beslutter en tidsplan og en prioritering af risikostyringsinitiativerne, således at der opstilles realistiske mål i forhold til de ressourcer, som kommunen er villig til at afsætte til opgaven:

- Prioritering af risikostyringsinitiativerne på kontraktområdet, og en overordnet tidsplan for implementering af risikostyringsinitiativer vedrørende kontrakthåndteringen.
- Stillingtagen til og tidsplan for etablering af en kontraktdatabase. En beskrivelse af relevante rutiner og procedurer – fx i tilknytning til oprettelsen af en kontraktdatabase, herunder en oversigt over re-levante interne og eksterne kontaktpersoner.

- Stillingtagen til og tidsplan for risikoanalyse af de eksisterende kontrakter. Retningslinjer for eventuelle indledende juridiske undersøgelser, herunder fx gennemgang og analyse af eksisterende kontrakter, samt relevante checklister, handlingsplaner, og uddannelsesplaner (fx kurser) vedlægges som bilag.
- Stillingtagen til og tidsplan for udarbejdelse af relevante standardkontrakter.
- Stillingtagen til og tidsplan for initiativer vedrørende udbudsretlig compliance.

Med hensyn til generelle metoder til en prioritering af initiativerne, herunder sammenligning af forholdet mellem ressourcer og effekt af de enkelte initiativer, kan der henvises til kapitel 2.

Kapitel 5

Håndtering af retssager

5.1. Indledning

Kommuner kan ikke undgå at blive involveret i retssager. Eksempler på nogle af de typer af retssager, som en kommune kan være involveret i er:

- sager om udbetaling af ydelser til borgerne
- erstatningssager, herunder fx sager vedr. børn der er kommet til skade i institutioner eller vedr. fald- og glidesager på fortove mv.
- arbejdsskadesager
- ansættelsesretlige sager (fx vedr. uberettiget afskedigelse)
- sager vedr. køb og salg af fast ejendom
- sager vedr. manglende overholdelse af udbudsregler
- sager vedr. regres for sygedagpenge

I de fleste situationer vil det være en fordel for en kommune at undgå, at en retlig uenighed skal løses ved domstolene, fordi det er en dyr og tidskrævende metode til løsning af uenighederne.

Da kommunen imidlertid ikke kan undgå i et eller andet omfang at blive involveret i retssager, er det vigtigt, at kommunen har et overblik over, hvilke sager kommunen er involveret i, og har fornuftige rutiner og procedurer til håndtering af retssager mv. Dette er emnet for nærværende kapitel. Overblikket skabes lettest af kommunens juridiske kontor, men forudsætter også input fra fagforvaltningerne, da en stor del af retssagerne formentlig i de fleste af kommunerne vil blive håndteret herfra. Det er vigtigt, at juridisk kontor både har et overblik over sagstyperne, i hvilket omfang sagerne anlægges af eller mod kommunen, og at juridisk kontor dermed får et grundlag for at forholde sig aktivt til, hvorledes bestemte typer af sager bør håndteres. Overblikket er også en forudsætning for, at kommunen kan have fokus på, hvorvidt opgaven med at hånd-

tere kommunens retssager løses "bedst og billigst" ved brug af advokater – evt. med anvendelse af særlige rabatordninger – eller om kommunens egne jurister bør behandle de pågældende sager.

> Kommunens topledelse bør altid have et overblik over, hvilke sager af større økonomisk, retlig eller mediemæssig betydning kommunen er involveret i, ligesom den løbende bør orienteres om udviklingen i de pågældende sager.

Årsagen til, at kommunens topledelse bør være vidende om retssagerne, er dels de økonomiske risici forbundet med sagerne, dels at sagerne kan være udtryk for et højt konfliktniveau i forhold til kommunens interessenter, og endelig at visse af sagerne vil kunne have stor mediemæssig bevågenhed.

5.2. Håndtering af retssager

5.2.1. Hvem har startet sagen?

I dette afsnit fokuseres på den helt grundlæggende sondring, om det er kommunen selv eller en anden part – fx en borger eller en virksomhed – der har startet sagen.

Sager, som kommunen ikke selv har taget initiativ til kan være anlagt af medarbejdere, borgere, private virksomheder, offentlige myndigheder m.fl. Kommunen kan forberede sig på denne type af sagsanlæg ved fx at indføre retningslinjer for førelse af rets- og voldgiftssager, forligsforhandlinger samt eventuelt gennemførelse af mediation i de situationer, hvor det kan være relevant. Generelt må det forventes, at kommunerne på sigt vil opleve at blive sagsøgt i stadig flere typer af sager. Det der kaldes tendensen til øget retliggørelse og de stigende krav fra kommunens interessenter (særligt borgerne) vil således også afspejle sig i de retssager som kommunerne sagsøges i. Tendenserne er nærmere beskrevet i kapitel 1.

> *"Borgere og kommuner mødes i retten.* KL oplever i stigende grad, at borgere sagsøger kommunerne, når de ikke får de sociale ydelser, de mener at have krav på. Årsagen er samfundets dalende tro på

autoriteter, vurderer en ekspert. Får man ikke medhold i sin klage over kommunen, må man omkring byretten. Den holdning har flere og flere borgere, vurderer KL, der oplever et stigende antal søgsmål mod kommunerne. – Der er langt flere sager end tidligere på det sociale område, hvor borgere stævner kommunen. Det sker, fordi borgerne er blevet bedre uddannet, har fået flere penge til advokatbistand, og lunten er blevet kortere, siger Christel Pedersen, juridisk konsulent i KL, til Kommunalbladet."[154]

To domme, der illustrerer problemstillingen, er de – foreløbig – to domme, der er faldet i 2007 vedrørende kommunernes indsats i forhold til ordblinde børn. Den første sag blev rejst mod Thisted kommune. Kommunen blev frifundet af Vestre Landsret.[155] I den næste sag, der var rejst mod Fjends kommune (nu Viborg kommune), var der også tale om en ordblind dreng. I den sag kom Vestre Landsret frem til det modsatte resultat på baggrund af en konkret vurdering af kommunens indsats, således som den var dokumenteret i sagen.[156] Viborg kommune har siden besluttet at indbringe sagen for Højesteret. Der er flere sager på vej vedrørende undervisningen af ordblinde børn.

I relation til sager anlagt mod kommunen, er det vigtigt, at kommunen er opmærksom på, at den, hvis den ønsker at forlige en sag, i visse situationer står mindre frit end en privat virksomhed. Denne problemstilling er nærmere behandlet neden for i afsnittet: "Tidlig vurdering af sagen".

Sager, som kommunen selv har initieret kan fx omhandle erstatning for brud på indgåede aftaler, opkrævning af penge fra borgere o.l. Kommunen indleder typisk sagerne med det formål enten at beskytte kommunens aktiver, sikre den kommunale drift eller i kraft af sin myndighedsrolle. I sidstnævnte tilfælde vil der være situationer, hvor kommunen kan være forpligtet til at rejse et krav, fx i sager om tilbagebetaling af ydelser som

154. Se artiklerne i Danske Kommuner, "Borgere og kommuner mødes i retten", 9. august 2007 og "Flere vil føre sag mod kommunerne", 3. maj 2007.

155. Se Vestre Landsrets dom af 30. januar 2007. KL var biintervenient i sagen.

156. Se Vestre Landsrets dom af 1. maj 2007. KL var biintervenient i sagen.

har været udbetalt med urette.[157] Fraregnet denne helt særlige type af sager, vil en kommune kunne vælge at være mere eller mindre offensiv i forhold til, hvilke sager kommunen anlægger. Generelt har mange kommuner været ret tilbageholdende med at rejse sager, men et "for lavt" konfliktniveau, kan være lige så skidt, som ét, der er for højt.

> "*Fupfirmaer skræmmes af offensive kommuner*. Vejle, Århus og Esbjerg kommuner har haft held med at gå i offensiven mod fupfirmaer og annoncehajer. De useriøse firmaer vælger tilsyneladende at gå uden om "besværlige" kommuner. Sæt hårdt mod hårdt og undgå at blive plaget af useriøse virksomheder. Med offensive strategier er det lykkedes en række danske kommuner at få såkaldte annoncehajer og fupfirmaer sat på porten. De dubiøse virksomheder fravælger tilsyneladende kommuner, der truer med retssager og sætter spotlys på virksomhedernes tvivlsomme arbejdsmetoder. I Vejle Kommune har chefjurist Steen Jørgensen således oplevet, at en omfattende eksponering af kommunens initiativer over for mindre seriøse firmaer har haft stor effekt. Antallet af henvendelser fra annoncehajer og fupfirmaer er dalet drastisk."[158]

Et helt andet spørgsmål vedrører kommunernes mulighed for at rejse sager mod klagemyndigheder, når de er uenige i den afgørelse, klagemyndigheden er kommet frem til. En kommune er som udgangspunkt afskåret fra at rejse en sag mod en overordnet myndighed, alene med henvisning til, at kommunen er uenig i myndighedens juridiske vurdering. Traditionelt har domstolene således været meget tilbageholdende med at anerkende en retlig interesse for kommunen i sådanne sager.[159]

---

157. Se vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område (vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006) punkt 121: "En myndighed har pligt til at rejse en sag om tilbagebetaling, hvis myndigheden har en begrundet formodning om, at borgeren i en periode har modtaget en ydelse med urette, og borgeren har været vidende om dette. Det skyldes, at myndighederne kun har hjemmel til at tildele ydelser til de borgere, der opfylder lovens betingelser for at modtage hjælpen."
158. Se Danske Kommuner, "Fupfirmaer skræmmes af offensive kommuner", 1. marts 2007.
159. Se artiklen "Retten til domstolsprøvelse – også en ret for myndigheder?" i UfR.2005B s. 1 af adjunkt, ph.d. Pernille Boye Koch, Juridisk Institut, Syddansk Universitet. Et eksempel på en sag, der blev afvist, er en højesteretsdom fra 2004, U.2004.115H, hvor en kommune ikke kunne sagsøge Naturklagenævnet, da kommunen ikke havde en "konkret økonomisk eller anden retlig interesse i at få prøvet rekursinstansens afgørelse".

Kravet om retlig interesse betyder, at kommunen skal have en økonomisk eller "anden retlig" interesse i en sag. Det må derfor ikke kun handle om, at kommunen gerne vil "have ret". Tilsvarende vil Folketingets Ombudsmand som udgangspunkt afvise klager over overordnede myndigheder, der indbringes af en kommune (se kapitel 3).

Der er også sager, hvor kommunen ikke er sagsøger men alligevel er den, der initierer en sag. Det gælder sager, hvor kommunen anmelder ulovlige forhold til politiet. Der kan både være tale om overtrædelser af sociallovgivningen, fx retssikkerhedslovens § 12a om socialbedrageri eller overtrædelser af miljølovgivningen. Politianmeldelse forudsætter typisk, at der er tale om særligt grove forhold, og en række betingelser skal normalt være opfyldt.

5.2.2. Tidlig vurdering af sagen

Kommunen må indledningsvis overveje, hvor frit den står i forhold til, om kommunen skal eller bør føre en konkret sag. I de overvejelser kan der indgå en række forskellige hensyn:

- Er der tale om en sag vedr. kommunen som myndighed, og er det derfor nødvendigt at overveje kommunens generelle forpligtelser som offentlig myndighed, herunder kravet om saglighed og hensynet til retshåndhævelsen?
- Økonomiske overvejelser – hvad vil det koste at føre sagen?
- Er sagen principiel – vil den have betydning for en række andre lignende sager?
- Har kommunen en interesse i at sende et signal til omverdenen – fx hvis kommunen ønsker at vise, at den skrider hårdt ind over for en misligholdelse af en kontrakt.
- Er det sandsynligt, at den pågældende borger eller virksomhed ville vinde den pågældende sag, hvis den blev ført ved domstolene (procesrisikoen)?

Højesteret kom frem til det modsatte resultat i en sag fra 2007, der anerkendte Københavns kommunes søgsmålskompetence med henvisning til, at "Afgørelsen vil efter sit indhold også få betydning for kommende lokalplaner, som tilsigter at afløse privatretlige servitutter … På den baggrund finder vi, at kommunen har en væsentlig planlægningsmæssig interesse i en domstolsprøvelse af disse spørgsmål, og at kommunen derfor har søgsmålskompetence." Der var dissens fra én af de fem dommere. Sagen er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen U.2007.1074H.

Kommunen er ikke kun bærer af økonomiske hensyn men også af almene interesser. Det har både betydning for, hvilke overvejelser en kommune bør gøre sig, inden en sag rejses, men også for hvilke muligheder en kommune har for at forlige en sag undervejs i processen. Det er således primært i de situationer, hvor der er tale om sager af mere privatretlig karakter – fx vedr. misligholdelse af en kontrakt – at kommunen vil være stillet på lige fod med en privat virksomhed både i relation til den indledningsvise vurdering af, hvorvidt kommunen ønsker at anlægge sagen, men også i forhold til en eventuel senere overvejelse om, hvorvidt kommunen ønsker at indgå forlig. Økonomiske hensyn kan imidlertid også indgå i et eller andet omfang i sager, hvor kommunen er myndighed, med henvisning til princippet om økonomisk forsvarlig formueforvaltning. At dette også anerkendes af det kommunale tilsyn, fremgår af en tilsynssag fra 2007:[160]

> "Der kan endvidere være en kommunal interesse i at nedbringe udgifterne til erstatning, f.eks. ved at indgå forlig, som der er et sagligt grundlag for at indgå, og herved undgå udgifter til fordyrende retssager. ... Ved vurderingen af, hvorvidt der er grundlag for at udbetale et beløb til en enkeltperson for herved at begrænse kommunens udgifter til erstatning, tilkommer der kommunen et vist skøn. Ved udøvelsen af dette skøn kan hensynet til procesrisikoen ved en retssag indgå."

Det er generelt vigtigt – både i sager, der handler om penge og i andre sager – at være opmærksom på det kommunalretlige forbud mod begunstigelse af enkeltpersoner uden lovhjemmel. Derudover skal kommunen iagttage de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder forbudet mod magtfordrejning.

Der bør generelt fastsættes interne retningslinjer for, hvornår tilgodehavender afskrives. Disse bør dog naturligvis kun være et udgangspunkt, da der ellers er en risiko for, at debitorerne ikke vil betale det, de skylder, hvis det først bliver almindelig kendt, at små beløb afskrives. En sådan praksis for afskrivning bør drøftes med kommunens revision.

160. Jf. en udtalelse fra Statsforvaltningen Nordjylland af 1. maj 2007. Se også en udtalelse fra det tidligere Århus Statsamt den 3. februar 2005 om dødsulykker, der kan findes på statsforvaltningernes hjemmeside under principielle sager: www.statsforvaltning.dk.

Baggrunden for behovet for de fælles retningslinjer er, at borgerne bør møde samme praksis, uanset hvilken forvaltning i kommunen, der er tale om.

En vurdering af procesrisikoen forbundet med en potentiel retssag kan med fordel bestå af følgende trin:

- Bevisindsamling. Indsamling af de vigtigste beviser for at kunne vurdere styrken heraf og for at undersøge, om der er huller. Fx vil det ikke hjælpe, at kommunen har retten på sin side, hvis den ikke er i stand til at opgøre og dokumentere et tab.
- Indhentning af baggrundsoplysninger, rådgivning mv. Fx diskussion af sagen med relevante eksperter (tekniske/juridiske) med henblik på at opnå deres foreløbige vurdering.
- Vurdering af omkostningerne forbundet med at føre sagen. Fx hvorvidt og i hvilket omfang det vil være nødvendigt at inddrage en advokat. Det er i den forbindelse vigtigt at være opmærksom på, at kommunen, hvis den taber sagen, risikerer både at skulle betale sine egne og modpartens sagsomkostninger.

5.2.3. Bevisindsamling

Kommunen bør snarest opnå et overblik over relevante dokumenter og andre bevismidler. Det er vigtigt, at kommunen er opmærksom på ikke kun at samle de dokumenter sammen, der allerede ligger i sagen, men også at kommunen i en retssag skal kunne dokumentere en række faktiske forhold, fx gennem fotografier eller erklæringer fra andre. Et andet væsentligt forhold er, at det ikke kun er inden sagen starter, at der skal indsamles beviser, men også i løbet af sagen, hvis der er forhold, der ændrer sig.

- Hvilke beviser råder kommunen selv over eller kan få adgang til hos modparten eller tredjemand?
- Hvilke dokumenter vil være til skade for kommunens sag?
- Hvilke eventuelle vidner vil være relevante for sagen, og må det antages, at de vil udtale sig til kommunens fordel – eller ulempe?
- Interviews med nøglevidner med henblik på at vurdere, hvor stærkt kommunen står bevismæssigt.

- Er der uenighed internt i kommunen vedr. sagen – der kan fx være forskellige opfattelser af faktum i sagen (bevistvivl)?

Alt efter hvad resultatet af bevisindsamlingen bliver, bør kommunens stilling eventuelt overvejes pånyt. Hvis et dokument viser, at modparten har ret, kan dette ikke undertrykkes.

5.2.4. Indhentning af baggrundsoplysninger, rådgivning mv.

Indledningsvis er det vigtigt, at juridisk kontor indhenter en række baggrundsoplysninger, herunder:

- Er der behov for at diskutere sagen med relevante eksperter (tekniske / juridiske) med henblik på en foreløbig vurdering af sagen?
- Er der andre tilsvarende sager enten i kommunen eller i andre kommuner?
- Er alle muligheder for at finde en forligsmæssig løsning udtømt?
- Hvad forventes omkostningerne ved at føre sagen at blive, og er der behov for bistand fra juridisk kontor?
- Har modparten mulighed for at betale omkostninger og en eventuel erstatning, hvis kommunen måtte vinde sagen, og har modparten aktiver med henblik på den efterfølgende fuldbyrdelse?
- Vil det være hensigtsmæssigt eller påkrævet at indlede foreløbige retsskridt såsom arrest og forbud.

5.2.5. Vurdering af omkostningerne

Som nævnt oven for, er førelse af rets- og/eller voldgiftssager noget, som ofte overlades til eksterne advokater, fordi sådanne sager kræver en høj grad af specialisering. Det er imidlertid vigtigt, at juridisk kontor følger sagerne tæt og systematisk, med henblik på at sikre, at retssagerne ikke eksponerer kommunen for unødige risici/omkostninger eller optager for megen af juridisk kontors og/eller ledelsens tid. Derved opnås også, at kommunen kan spare penge til advokatbistand, da det sikres, at kommunens egen forvaltning udarbejder materiale i de situationer, hvor dette måtte være det mest hensigtsmæssige i stedet for, at advokaten bruger tid på denne del.

Med hensyn til et eventuelt valg af advokat i forbindelse med rets- og voldgiftssager kan der henvises til kapitel 6. Når kommunen har valgt, hvilken advokat der skal føre sagen, såfremt kommunen ikke ønsker at

føre sagen selv, bør denne anmodes om at udarbejde et budget for, hvad sagen må formodes at medføre af sagsomkostninger. I langt de fleste tilfælde vil det være muligt at fremkomme med et realistisk budgetoverslag, der i store sager med fordel kan inddeles i en række delbudgetter, som svarer til de faser, som sagen naturligt kan opdeles i. Eventuelt kan der aftales en fordelagtig timesats. Det anbefales at aftale faste afregningsterminer, så kommunen løbende kan følge omkostningerne ved at føre sagen. Dette kan også give grundlag for en drøftelse af udviklingen i omkostninger. Emnet er nærmere behandlet i kapitel 6.

Advokaten bør også kunne angive en realistisk tidsplan for sagens forløb. Advokaten bør naturligvis anmodes om en forklaring, hvis budgettet eller tidsplanen overskrides, eller hvis advokaten ønsker at ændre strategi med forsinkelser eller øgede omkostninger tilfølge. Den hast, hvormed sagen kan afsluttes, vil dog afhænge af såvel sagens karakter, kommunens advokat, modpartens advokat og den ret, hvor sagen føres. Endelig er det vigtigt, at kommunen gør sig nogle overvejelser vedr. tilrettelæggelsen af samarbejdet mellem kommunen og advokaten:

- Kommunen bør udpege en kontaktperson med henblik på at sikre en løbende og effektiv kommunikation, således at advokaten har en person at drøfte sagens materielle og strategiske spørgsmål med.
- Kontaktpersonen bør – hvis der er behov for det – overvære domsforhandlingerne, så advokaten har mulighed for løbende sparring med en person der kender sagen godt.
- Kommunen bør give advokaten hele kommunens sagsmateriale til gennemsyn – ikke kun udvalgte dele.
- Kommunen bør sikre sig, at advokaten forklarer betydningen af de påstande, som advokaten nedlægger på vegne af kommunen, uanset om kommunen er sagsøger eller sagsøgt.
- Kommunen bør gå advokatens udkast til processkrifter nøje igennem, så der er enighed om detaljer om både de faktuelle forhold samt de juridiske vurderinger.

5.3. Domstol, voldgift – eller noget helt tredje?

Hvis der opstår juridisk uenighed mellem kommunen og en kontraktpart, kan parterne få løst sagen ved forskellige fora. En mulighed er domstolene, en anden er voldgift, og endvidere kan mægling være en mulighed.

Det er ikke altid kommunen frit kan vælge mellem de forskellige muligheder for at få løst konflikten. Det skyldes, at der må antages at være nogle af de samme hensyn, som er nævnt oven for, vedrørende hvilke situationer en kommune kan (henholdsvis ikke kan) indgå forlig, som vil være bestemmende for, om voldgift og mægling er et alternativ til domstolene. Det gælder særligt de områder, hvor kommunen handler som myndighed og derved er bundet af de almindelige forvaltningsretlige principper.

Neden for er beskrevet nogle af de fordele og ulemper, der knytter sig til de forskellige konfliktløsningsfora med henblik på at kommunen kan forsøge i videst muligt omfang at sikre sig, at den konkrete konlikt løses "bedst og billigst".

5.3.1. Domstolene

Udgangspunktet er, at en hvilken som helst borger, virksomhed eller anden fysisk eller juridisk person har retsevne og dermed også har mulighed for at sagsøge en fysisk eller juridisk person, herunder fx en kommune. Hvis domstolene skal tage stilling i sagen, forudsætter det imidlertid, at sagsøger har en retlig interesse i sagen. Dette rejser i praksis kun sjældent problemer bortset fra de situationer, hvor en kommune ønsker at sagsøge en overordnet myndighed, fordi kommunen er uenig i dennes juridiske vurdering af en konkret sag (se oven for).

I relation til hvilken byret civile sager som udgangspunkt skal anlægges ved, er det sagsøgtes retskreds.[161] Hvis sagen anlægges mod kommunen, skal stævningen således indgives i kommunens retskreds, og hvis kommunen anlægger en sag mod en borger eller virksomhed, vil det være i den pågældendes retskreds. Borgeren vil dog næsten altid bo i den sagsøgende kommune, og spørgsmålet vil derfor sjældent have betydning i sager mellem en borger og en kommune. Med hensyn til virksomheder gælder der en særlig regel om sager i kontraktforhold, hvorefter sagen kan anlægges ved retten på det sted, hvor kontrakten er opfyldt eller skal opfyldes (med mindre den drejer sig om et pengekrav), hvilket også i en række tilfælde vil være kommunens egen retskreds. I kontraktforhold kan der indgås aftale om valg af værneting (hvilket tvistløsningsinstitut der er kompetent i en eventuel juridisk tvist).

161. Med virkning fra 1. januar 2007 er der kun 24 retskredse.

Det er som udgangspunkt kun advokater, der har møderet for domstolene, med mindre kommunen møder selv ved en kommunalt ansat.[162]

5.3.2. Voldgift

Voldgift forudsætter en aftale mellem de to uenige parter. Aftalen kan enten fremgå af kontrakten mellem parterne, eller der kan efterfølgende indgås en aftale om voldgift. Voldgift vil i praksis primært finde anvendelse i situationer, hvor der i forvejen er indgået en kontrakt mellem de to parter, og hvor det på forhånd er besluttet, at eventuelle uenigheder mellem parterne skal løses ved voldgift. En voldgiftsret sammensættes typisk af en eller flere dommere og eventuelt sagkyndige, der kan fungere som partsrepræsentanter. Domstolsniveauet, som den eller de pågældende dommere kommer fra (byret, landsret, Højesteret), vil normalt være afgørende for, hvor dyr sagen vil blive, og vil normalt også kunne have betydning for, hvor hurtigt sagen kan afgøres. De nærmere rammebetingelser for voldgifter fremgår af lov om voldgift.[163]

5.3.3. Mægling (mediation)

Lige som voldgift forudsætter mægling en aftale mellem de to parter, der er uenige. Mediation har i udlandet været praktiseret i mange år, ligesom flere af de permanente voldgiftsretter i København og andre storbyer også har betydelig erfaring med mediation. I Danmark stiftedes primo 2003 foreningen Mediatoradvokater[164] med henblik på at skærpe opmærksomheden om mediation.[165] Endvidere blev der i marts 2003 i et samarbejde mellem Justitsministeriet, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening og Advokatrådet indledt en forsøgsordning vedrørende retsmægling.[166] På trods af at Advokatrådet besluttede sig for at trække sig ud af forsøget,[167] er den generelle opfattelse, at det har været så vellykket, at forsøgsordningen skal gøres til et permanent tilbud ved domstolene. Etableringen af Center for Konfliktløsning er yderligere et

---

162. Jf. retsplejelovens kapitel 13.
163. Voldgiftsloven (lov nr. 553 af 24. juni 2005).
164. Se hjemmesiden www.mediatoradvokater.dk.
165. Se artiklen i Advokaten, Henrik Hougaard, "Hvorfor mediation nu?", nr. 4, 2003.
166. Se artiklerne i Advokaten, Keld Pagh, "Retsmægling – en anden måde at løse konflikten på", nr. 4, 2003, samt Pia Deleuran og Tuk Bagger, "Retsmægling – om advokaten som bisidder og partsrepræsentant", nr. 7/8, 2003.
167. Se Berlingske Tidende, "Advokater dropper forsøg med retsmægling", 2. februar 2007.

bevis på, at mediation er kommet for at blive.[168] Mediation er en konfliktløsningsform, der i nogle typer af sager kan være et alternativ/supplement til de traditionelle tvistløsningsfora. I modsætning til ved domstols-/voldgiftsbehandling skal parterne ved mediation selv forhandle sig frem til en holdbar løsning – med inspiration, hjælp og vejledning fra en mediator. Mediation bygger grundlæggende på almindelig sund fornuft og udgør en formaliseret mæglingsfase, der indskydes, inden parterne kan indlede en sag ved domstol eller voldgift. Hvis sagen udspringer af en kontrakt, kan der i kontrakten være fastsat bestemmelser om mediation.

En særlig version af mægling er, at Københavns kommunes borgerrådgiver kan mægle imellem en borger og kommunens medarbejdere i sager vedrørende diskrimination.[169]

5.3.4. Domstol eller voldgift?

Nogle gange står parterne over for et valg mellem enten domstol eller voldgiftsret. Fordele og ulemper ved disse to tvistløsningsfora kan opsummeres som følger:

Hurtighed: Parterne opnår ved voldgift typisk en hurtigere afgørelse, der ikke vil kunne ankes. Deres mellemværende bliver derved løst en gang for alle, uden at parterne er nødt til at vente på, at deres sag når igennem diverse retsinstanser. Efter den indledende udveksling af processkrifter, der alt afhængigt af sagens kompleksitet i sig selv kan tage lang tid, kan berammelsestiden i sager ved domstolene – dvs. tiden der går fra sagens forberedelse er afsluttet, og indtil parterne mødes i retten – i Danmark være op til et år. Hvis sagen ankes, vil dette normalt forlænge sagens afgørelse med yderligere 1-2 år.

Manglende ankemulighed: Den manglende ankemulighed i forbindelse med voldgiftssager rummer en risiko, som kommunen nøje bør overveje,

168. Se hjemmesiden www.konfliktloesning.dk.
169. Se www.Borgerraadgiver.kk.dk.

om den kan godtage. En voldgiftskendelse kan således ikke efterfølgende indbringes for domstolene.

Offentliggørelse: En voldgiftskendelse bliver i modsætning til en domstolsafgørelse ikke offentliggjort, og parterne kan således få afgjort deres strid i det stille. Derfor anses voldgift normalt for at være en mindre "fjendtlig" tvistløsningsmetode, end hvis parterne lader deres tvist afgøre i offentlighed ved de almindelige domstole. Den manglende offentliggørelse kan imidlertid også i visse situationer være en ulempe for kommunen (se også neden for om præcedens).

Økonomi: De høje omkostninger ved at anlægge erstatningssager i Danmark har givet anledning til kritik. I Danmark beregnes retsafgiften nemlig som en procentsats af tvistens påstandsbeløb.[170] Afgøres sagen derimod ved voldgift, vil parterne i vid udstrækning selv kunne aftale sig frem til voldgiftssagens omkostningsniveau. I de fleste voldgiftssager vil omkostningsniveauet dog være betydeligt, også selv om parterne aftaler at etablere en "lille" ad hoc voldgiftsret. I "små" sager kan det anbefales, at blot én voldgiftsdommer afgør parternes krav, mens det i større sager er normalt, at hver part udpeger en voldgiftsdommer, og at den tredje udpeges af en uafhængig instans – fx voldgiftsretten eller en domstol.

Særlig sagkundskab: Ved at vælge voldgift opnår parterne en høj grad af fleksibilitet og kan frit aftale, hvorledes voldgiftsretten skal sammensættes. Derved kan parterne sikre sig, at voldgiftsdommerne har den fornødne ekspertise og forståelse for eventuelle særlige faglige forhold. Føres en sag ved domstolene, har parterne derimod ingen indflydelse på valget af dommer, hvorved parterne risikerer, at deres sag vil blive pådømt af en "generalist" uden den fornødne faglige indsigt. Det bemærkes dog, at domstolsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2007, giver mulighed for at udpege sagkyndige dommere, både ved by- og landsretterne.[171]

Processuelle forhold: Det udgør en ulempe ved at vælge voldgift som tvistløsningsforum, at det i modsætning til domstolene normalt er sværere at pålægge vidner at afgive forklaring for retten, lige som eventuelle urigtige

170. Lov om retsafgifter (lov nr. 936 af 8. september 2006 med senere ændringer).
171. Se retsplejelovens kapitel 9b.

forklaringer ikke er underlagt straffelovens regler om falsk forklaring. Dertil kommer, at en domstol ofte har bedre mulighed for at forhindre en modpart i at trække sagen i langdrag, fordi domstolsdommeren har en række sanktionsværktøjer, som en voldgiftsdommer ikke råder over. En voldgiftsdommer har i forhold til en domstolsdommer endvidere ofte en tendens til at ville finde en løsning, der i højere grad er præget af rimelighedsbetragtninger end formel jura. Endelig er det ved en domstol muligt at kumulere en række sager om samme emne og således føre dem samlet. Dette er ikke muligt ved voldgift, hvor hver part skal samtykke til en sådan kumulation, medmindre andet er bestemt i voldgiftsklausulen.

Præcedens. Det kan være en ulempe ved en voldgiftskendelse, at den i modsætning til en domstolsdom ikke skaber præcedens. Således er andre voldgiftsretter ikke bundet af en voldgiftskendelse om samme emne (om end en sådan kendelse naturligvis vil have en vis vejledende effekt). Problemet er ofte, at voldgiftsafgørelser ikke bliver voldgiftsretten og parterne bekendt p.g.a. den manglende offentliggørelse.

Figur: Sammenligning af fordele ved hhv. domstol og voldgift

	Hurtighed	Anke	Offentliggørelse	Økonomi	Særlig sagkundskab	Processuelle forhold	Præcedens
Domstol		X	X	X		X	X
Voldgift	X		X	X	X		

Kapitel 6

Anvendelse af advokater

6.1. Indledning

Bistand fra en advokat er ikke billig, og kommunen bør derfor nøje overveje, om det er den bedst mulige anvendelse af kommunens ressourcer at anvende advokat i forhold til at udbygge kommunens eksisterende juridiske kontor. Alt afhængig af hvilken juridisk organisation kommunen har fundet det hensigtsmæssigt at etablere, vil det imidlertid fra tid til anden være nødvendigt at gøre brug af advokater, herunder ikke mindst i forbindelse med konkrete juridiske problemstillinger, der kun forekommer sjældent i en kommune og hvor det derfor er vanskeligt at opbygge intern viden.

> På det statslige område, har der i perioden 1997 til 2004 været en kraftig stigning i udgifterne til juridisk bistand. Der har også været tale om en udvikling i relation til hvilken type af opgaver, der har været rådgivet om. Selvom retssager i hele perioden har været den primære opgavetype, er der således sket en væsentlig stigning i køb af anden rådgivning i form af fx juridisk bistand til udformning af kontrakter, privatiseringer og til gennemførelse af udbud.[172]

Der er næppe grund til at antage, at udviklingen i kommunerne har væ-

172. Se Rigsrevisionen "Beretning til statsrevisorerne om statens køb af juridisk bistand", oktober 2006. Stigningen i forhold til kammeradvokataftalen har i perioden været fra 83 mio. kr. i 1997 (prisniveau 2004) til 139 mio. kr. i 2004 (og 150 mio. kr. i 2005). Det bemærkes, at staten også køber bistand ud over kammeradvokataftalen (i 2004 for i alt 109 mio. kr.). Det er primært statens selskaber, der køber juridisk bistand uden for kammeradvokataftalen.

ret afgørende anderledes. Under alle omstændigheder kan det anbefales, at kommunen får et overblik over dens brug af advokater.

> Kommunens topledelse bør derfor sikre sig, at den har et overblik over udviklingen i brug af advokater, herunder hvilke sagsområder advokaterne anvendes indenfor.

Det er selvfølgelig ikke det samme, som at en stigning i brugen af advokater nødvendigvis er en dårlig ting. Det afhænger af, om der er en god begrundelse for det – fx bistand i en større sag eller hjælp til introduktion af compliance-progammer på konkrete retsområder eller lignende.

Den generelle juridiske rådgivning, som kommunen modtager fra advokater bør lige som den interne juridiske rådgivning i videst muligt omfang indarbejdes i videnbanker, compliance-programmer mv., med henblik på videndeling og -opbygning.

Juristerne i juridisk kontor – eller i fagforvaltningernes juridiske funktioner – vil typisk fungere som opdragsgiver og kontrollant i forhold til advokaterne. Formålet med dette kapitel, er at beskrive nogle af de forhold, som kommunen særligt bør være opmærksom på i relation til anvendelsen af advokater.

Der introduceres i dette kapitel nogle grundlæggende rutiner og procedurer, som kommunen med fordel kan anvende til at få overblik over og optimere dens forbrug af ekstern juridisk rådgivning. Dette afsnit, der er forholdsvis detaljeret, er endvidere tænkt som en checkliste, som juridisk kontor kan lade sig inspirere af, hvis kommunen ønsker (eller er forpligtet til) at foretage et udbud af kommunens forbrug af advokatydelser.

I tilknytning til de øvrige juridiske risikostyringsprogrammer, der er beskrevet i kapitlerne 3-5, kan det anbefales, at kommunen også udarbejder og implementerer et program til valg, kontrol og evaluering af advokater. I hovedtræk består et sådant program ofte af følgende elementer:

- Løbende registrering af omfanget af advokatbistand fordelt på forskellige retsområder. Derved får juridisk kontor mulighed for at vurdere, om advokatbistanden er omkostningseffektiv sammenlignet med en forøgelse af antallet af jurister i kommunen.

- Procedurer for valg af advokat, herunder udbud af advokatydelser.
- Brug af samarbejdsaftaler og bekræftelses-e-mail.
- Diverse procedurer for løbende kontrol og evaluering af advokater.

6.2. Intern eller ekstern juridisk rådgivning

Langt de fleste juridiske opgaver bliver løst internt i en kommune. Det er imidlertid vigtigt at tage stilling til, hvilke opgaver der ønskes løst internt, hvilke der ønskes løst eksternt og hvilke opgaver der kan løses enten eksternt eller internt afhængigt af situationen. Neden for er vist et skema, der kan anvendes, når kommunen skal beslutte, hvilke juridiske opgaver der skal løses henholdsvis internt og eksternt. De angivne krydser er blot anført som eksempel:

	Kun internt	Bedst internt	Både internt og eksternt	Eksternt
Offentligretlige emner, herunder forvaltningsret og kommunalret	X			
Kontrakter			X	
Civilretlige emner i øvrigt, herunder ejendomsret mv.				X
Compliance-initiativer		X		
Tilsynssager, klagesager mv.		X		
Retssager				X
Strategisk rådgivning		X		

Der vil også løbende opstå situationer, hvor en kommune må beslutte, om en konkret opgave skal løses med ekstern eller intern juridisk bistand. Et eksempel på et område, hvor de enkelte kommuner har taget stilling til, hvorvidt de ønsker at basere sig på intern eller ekstern juridisk

bistand, er regresområdet, hvor nogle kommuner har valgt at ansætte medarbejdere til at håndtere sagerne, mens andre har valgt at anvende advokater. Forskellen på omkostningerne ved at ansætte en kommunal jurist og på at søge bistand fra en advokat er betydelig. Virksomhedsjurister er ofte uddannet i advokatfirmer, og i de store virksomheder ligger lønniveauet blandt de interne advokater på højde med lønniveauet i de store advokatfirmaer for advokater med samme anciennitet. En kommune vil derfor ofte generelt have et større incitament end en privat virksomhed til at ansætte flere kommunale jurister i stedet for at forøge omfanget af bistand fra advokater.

I oversigtsform kan følgende anføres for og imod på et konkret område at ansætte en intern jurist i modsætning til at lade en større del af kommunens behov for juridisk bistand udføres af advokater.[173]

Ansætte intern jurist – minimere budget til advokatbistand	
Fordele	*Ulemper*
Færre omkostninger. En god jurist med nogle års erfaring vil kunne ansættes til en brutto månedsløn på ca. 45.000 kr. Til sammenligning koster en måneds fuldtidsbistand fra en advokat typisk omkring 240.000 kr..	Mindre fleksibilitet. Specielt hvis behovet for juridisk rådgivning på det konkrete sagsområde må forventes at falde, vil kommunen ikke uden besvær og omkostninger kunne nedbringe antallet af jurister i kommunen.
Større kendskab til kommunen. En kommunal jurist vil opnå et mere indgående kendskab til kommunen end en advokat.	Et svagere fagligt miljø. I de større advokatfirmaer er der normalt et stærkt fagligt miljø, som kun kommuner med store juridiske kontorer har mulighed for at matche.
Tilstedeværelse. En kommunal jurist vil have sin daglige gang i kommunen og vil typisk være mere tilgængelig.	Ikke opnåelse af ekstern legal comfort (forsikring). Hvis en kommunal jurist begår fejl, vil kommunen ikke have mulighed for at opnå erstatning.
Høj prioritet. En kommunal jurist har kun én klient – kommunen – og derved bliver kommunens behov altid prioriteret højest.	Manglende uafhængighed. En advokat ser tingene udefra og er ikke som den kommunale jurist afhængig af kommunen via et ansættelsesforhold.
Ingen klientkonflikter ved brug af kommunale jurister.	
Interne jurister kan løse myndighedsopgaver.	

173 Beløbet er fremkommet ved at gange en normal advokattimeløn 1.500 kr. med fire uger á 40 timer. For god ordens skyld skal nævnes, at sammenligningen ikke er helt retvisende, fordi ansættelse af en intern jurist normalt ikke fuldstændigt vil eliminere behovet

6.3. Fast eller ad hoc advokat

Som indikeret oven for, kan der ved valg af advokat overordnet skelnes mellem to situationer – valg af en eller flere faste advokat(er) og valg af advokat i en konkret sag.

Nogle kommuner har traditionelt hovedsageligt benyttet et fast advokatfirma – svarende til statens brug af kammeradvokaten. Fordelen herved er, at kommunens faste advokat/advokatfirma igennem en årrække vil opnå et indgående kendskab til kommunen og dens juridiske forhold. En fast advokat vil derfor ofte umiddelbart kunne træde til og virke som sparringspartner og bistå kommunen med konkret juridisk sagsbehandling. Ulempen kan være, at manglende "konkurrence" vil medføre højere salærer, ligesom den faste advokat ikke nødvendigvis har den fornødne kompetence til at løse alle kommunens sager. De fleste kommuner anvender som en konsekvens heraf advokater fra forskellige advokatfirmaer på forskellige retsområder.

Hvis valg af advokat sker på ad hoc basis vil klientforholdet normalt ophøre, når den konkrete sag er afsluttet. Kommunerne vil ofte enten kontakte hinanden eller KL for at høre, hvilke erfaringer de har med bestemte advokater og advokatfirmaer i relation til bistand inden for bestemte retsområder.

Hvis kommunen har valgt en fast advokat, tager det normalt et stykke tid, før advokaten opnår et indgående kendskab til kommunen og dens juridiske forhold. Ligesom kommunen er nødt til at investere i uddannelse af sine jurister, vil kommunen også typisk være nødt til i et vist omfang at investere i uddannelse af sin faste advokat. I lyset heraf, kan det anbefales at indkalde den faste advokat til løbende opdateringsseminarer, hvor den forløbne tids udvikling og diverse juridiske emner gennemgås og diskuteres. Da det ikke er uden omkostninger at skifte fast advokat, er det vigtigt, at kommunen træffer sin beslutning om valg af fast advokat med omhu.[174]

---

for ekstern advokatbistand. Ofte vil et kommunalt juridisk kontor have behov for en vis grad af sparring med eksterne advokater i forbindelse med konkret sagsbehandling. Endvidere er der yderligere omkostninger forbundet med at ansætte en intern jurist, herunder omkostninger til kontorplads og -faciliteter, indkøb af faglitteratur, løbende uddannelse mv.

174. Der findes en række internationale publikationer, hvori det er muligt at indhente information om, hvilke advokater og advokatfirmaer, der har ekspertise og kan anbefales inden for forskellige retsområder. Publikationerne omfatter også danske advokatkon-

I kommuner med mange jurister i fagforvaltningerne, der har kompetence til at hyre en advokat – og hvor måske også en del af disse er ikke-jurister – kan det anbefales, at juridisk kontor koordinerer udpegelsen af, hvilke advokater, der må benyttes. Det sikrer kvaliteten i relation til valget af advokatbistand, ligesom det ofte vil være muligt at forhandle sig til en rabat, hvis et firma bliver udpeget som fast advokatforbindelse for kommunen på et eller flere retsområder.

6.4. Udbud af advokatydelser

Kommunerne er ikke forpligtet til at følge EUs udbudsregler ved valg af advokat.[175] Med virkning fra 1. juli 2007 er der imidlertid indført nye regler, som betyder, at der gælder en national annonceringspligt for kommuners køb af advokatydelser, hvis værdien overstiger 500.000 kr.[176] Det må på den baggrund forventes, at de kommuner, der vælger at have en eller flere faste advokater vil kunne blive omfattet af annonceringspligten. Omvendt må det forventes, at ad hoc køb af bistand i en konkret sag sjældent vil overstige de 500.000 kr.

Efter et indledende afsnit, der beskriver hvilke erfaringer Århus kommune har gjort sig vedrørende udbud af advokatydelser, gennemgår vi de grundlæggende tildelingskriterier, der typisk vil blive anvendt i forbindelse med et udbud – pris og kvalitet/service. Endelig afslutter vi med et afsnit om klientkonflikter og debiteringskrav.

6.4.1. Erfaringerne fra Århus kommune

Århus kommune valgte allerede medio 2004 at gennemføre et udbud af kommunens forbrug af advokatydelser.

---

torer. Nogle af de oftest brugte publikationer, der også har tilknyttede hjemmesider, er følgende: Legal 500, Global Counsel, Martindale-Hubbell og Chambers Global. Det er dog vigtigt at være opmærksom på, at en række af de offentligretlige retsområder ikke er medtaget, og at fokus primært er på de største advokatkontorer i Danmark.

175. Det skyldes, at juridisk rådgivning er opført som en liste B tjenesteydelse i udbudsdirektivet.

176. Det skyldes, at tilbudsloven er blevet udvidet, således at den også omfatter en annonceringspligt for kontrakter under EU-direktivets tærskelværdi (men over 500.000 kr.) og liste B-tjenesteydelser over 500.000 kr., hvortil juridiske tjenesteydelser hører. Det er kontraktens samlede værdi, der skal vurderes i forhold til tærskelværdien på 500.000 kr.

Udbudet. Formålet med udbudet var at opnå omkostningsbesparelser, kontrol med kommunens brug af advokater samt at forhøje kvaliteten af advokatydelserne. Kommunen ønskede advokatbistand på følgende retsområder:

- Ansættelsesret
- Byggeret
- Entrepriseret
- Erhvervslejeret
- Erstatning uden for kontrakt
- Forsyning
- Miljøret
- Planlovgivning
- Proces
- Socialret
- Udbudsret

Ved at minimere antallet af advokatfirmaer pr. retsområde til minimum to og maksimum fire sikrede kommunen, at der var konkurrence mellem de valgte firmaer samtidig med, at advokatfirmaerne fik øget omsætning med kommunen og dermed øget indsigt i kommunens juridiske forhold. Firmaerne kunne således yde rådgivning på et mere ensartet og højere kvalitetsniveau, lige som det blev muligt at aftale visse rabatordninger. De valgte tildelingskriterier var:

- Pris
- Beskrivelse af ydelsernes kvalitet, organisering og service
- Personalemæssige kvalifikationer

Atten advokatfirmaer valgte at indsende tilbud, hvoraf elleve blev prækvalificeret. Af disse elleve advokatfirmaer blev seks firmaer udvalgt til et eller flere retsområder, heraf to firmaer til alle retsområder.

Med de valgte advokatfirmaer blev der indgået treårige rammeaftaler, dog således at kommunen står frit i store enkeltsager til at konkurrenceudsætte disse. Juristerne i de enkelte fagforvaltninger kan frit vælge mellem de firmaer, som kommunen har indgået rammeaftaler med, lige som de ikke er forpligtet til at vælge et af de valgte advokatfirmaer.

Efterfølgende erfaringer. Fagforvaltningerne er ikke forpligtet til at anvende rammeaftalerne, men der er indført en incitamentsordning således, at såfremt de anvendes, vil der blive ydet afdelingerne en kompensation for udgifter til rets- og voldgiftssager i det omfang, de overstiger 25.000 kr. Juridisk kontor informeres ikke generelt om valg af advokat, men rådgiver herom, hvis fagforvaltningerne måtte have behov for det. Erfaringerne med rammeaftalerne viser, at det advokatfirma, som i forbindelse med udbudet afgav det økonomisk mest fordelagtige tilbud, og dermed "vandt" udbudet, også er det mest benyttede firma under rammeaftalerne. Der er således sket en flytning af sager fra tidligere benyttede firmaer til det vindende firma. Erfaringerne viser også, at enkelte firmaer kun er blevet benyttet i meget begrænset omfang, hvorfor kommunen overvejer at begrænse antallet af firmaer i forbindelse med genudbud af aftalerne for at sikre, at firmaerne også reelt får opgaver i aftaleperioden. Rammeaftalerne blev evalueret primo 2006, hvor aftalerne havde været i kraft i godt et år. Evalueringen viste generelt en tendens til et faldende antal sager, hvor eksterne advokater involveres. Det er usikkert, om dette skyldes sæsonudsving eller en opgradering af de interne juridiske kompetencer hos kommunen. Eftersom sagstallet er formindsket, er det vanskeligt at vurdere, hvor meget kommunen har sparet som følge af udbudet. Det er dog kommunens vurdering, at den har opnået bedre vilkår end tidligere, herunder hvad angår timepriser. Rammeaftalerne udløber den 30. november 2007, og kommunen genudbyder derfor opgaven i efteråret 2007.

6.4.2. Økonomi

Både kommunen og dens faste advokat(er) har en interesse i at sikre sig imod, at størrelsen af advokatsalæret kommer som en overraskelse for kommunen. Et overraskende stort salær kan nemlig bevirke, at kommunen beslutter sig for at skifte fast advokat med den følge, at advokaten mister en fremtidig indtjeningskilde. Det er derfor i begges interesse, at der er en rimelig grad af åbenhed og gennemsigtighed i salærberegningen.

Det er hensigtsmæssigt så tidligt i forløbet som muligt, og inden advokaten tildeles opgaven, at diskutere økonomi, idet kommunens forhandlingsposition på dette tidspunkt er bedst. Hvis først økonomi diskuteres på et tidspunkt, hvor advokaten er begyndt at løse opgaven, er kommunens forhandlingsposition selvsagt væsentligt forringet. Uanset ovennævnte vil det ved et overraskende stort salær ofte være muligt ef-

terfølgende at forhandle salæret ned, fordi advokaten har en interesse i at opretholde et fornuftigt forhold til kommunen med muligheden for nye sager for øje.

Da kommunen altid i et vist omfang har behov for at gøre brug af advokater, er det vigtigt, at kommunen har mulighed for at kontrollere rimeligheden af advokaternes salærer. Dette er emnet for de følgende afsnit.

Advokatsalærets størrelse: F.s.v.a. danske advokater fremgår det af retsplejelovens § 126, stk. 2, at:

> "En advokat ikke må kræve et højere vederlag for sit arbejde, end hvad der kan anses for rimeligt."

Hvis kommunen bliver præsenteret for et urimeligt salærkrav, kan den klage til advokatmyndighederne. Endvidere fremgår det af pkt. 3.3.1 i de danske advokatetiske regler, at:

> "En advokat må ikke indgå salæraftaler om vederlæggelse af en andel af det udbytte, der måtte opnås ved gennemførelsen af en sag (pactum de quota litis)."

Det strider imidlertid ikke mod de advokatetiske regler at indgå såkaldte "no cure – no pay-aftaler" eller de for advokater mere interessante "good cure – good pay-aftaler", når blot det på forhånd er aftalt, hvilket "success fee" advokaten vederlægges med.[177] No cure – no pay-aftaler kan fx være relevante i forbindelse med anke af en dom, hvor advokaten i første instans har ført og tabt retssagen. Alt afhængigt af de nærmere omstændigheder kan det i sådanne sager til tider være muligt at aftale, at advokaten kun vederlægges for sin bistand, hvis sagen vindes i ankeinstansen.

Fastsættelse af advokatsalærer: Danske advokater fastsætter normalt salæret under hensyn til bl.a.:[178]

---

177. Sådanne aftaler skal dog stadig overholde rimelighedskravet i retsplejeloven. Da det opnåede resultat, som anført neden for, influerer på, hvorvidt salærets størrelse anses for rimeligt, vil dette i nogle tilfælde kunne begrunde et betydeligt "success fee".
178. Se også Henrik Bitch, "God Advokatskik" 2. udgave, oktober 2002, side 138 og U1978.448H.

- sagens karakter, fx om sagen kan løses inden for normal arbejdstid, om der er tale om en hastesag etc.
- opgavens omfang, intensitet og kompleksitet
- sagens værdi eller betydning for klienten
- det med sagen forbundne ansvar for advokaten
- det anvendte tidsforbrug
- omfanget af specialistviden hos advokaten
- det opnåede resultat.

Som det fremgår, er det ikke alene tidsforbruget, der afgør størrelsen af advokatens salær. Sagen afregnes således ofte efter en samlet vurdering af, hvad sagen kan "bære". Retssager afregnes eksempelvis ofte med "underdækning" set i forhold til tidsforbruget, mens der i andre sager afregnes med "overdækning".[179] Det er vigtigt, at kommunen er opmærksom på disse forhold og indfører forskellige kontrolprocedurer, jf. nærmere neden for, således at også kommunen har en chance for at kontrollere, om en konkret "overdækning" er rimelig.[180]

Timeprisen for bistand fra et dansk advokatfirma afhænger af bl.a. advokatfirmaets renommé, advokatfirmaets hjemsted samt erfaringsniveauet og evnerne hos den advokat eller advokatfuldmægtig, der behandler sagen. I skemaet neden for er angivet de "almindelige" advokattakster i Danmark.[181]

179. Af samme grund betragter nogle advokatfirmaer det nærmest som en service over for deres klienter, at de påtager sig mindre retssager, fordi salæret i disse sager ofte ikke står mål med tidsforbruget.
180. Den såkaldte DuPont Legal Model anvendes af en række store virksomheder med henblik på at begrænse omkostningerne ved brug af eksterne advokater. Modellen blev udviklet af den amerikanske kemikoncern DuPont og omfatter bl.a. en tidlig cost-benefit vurdering af alle sager, en begrænsning i antallet af faste advokatfirmaer som nævnt oven for, samt implementering af en lang række salærkontrolprocedurer. DuPont vurderede i 2003, at modellen siden dens implementering i 1993 har sparet virksomheden for 50 millioner dollars (USD) i eksterne advokatomkostninger. Se hjemmesiderne www.dupontlegalmodel.com for mere information om modellen.
181. Se også Henrik Bitch, "God Advokatskik" 2. udgave, oktober 2002, side 141, og Ugeskrift for Retsvæsen, UfR 1978.448ff.

Timepriser angivet i kr.(ekskl. moms)	Advokat-fuldmægtig[182]	Ansat advokat[183]	Partner
Full-service advokatfirma	800-1200	1200-2200	2000-2500
Mindre advokatfirma i København	700-1100	1100-1700	1500-2300
Mindre advokatfirma i provinsen	500-1000	1000-1400	1200-1900

Ud over de højere timepriser kan transportudgifter og tiden forbrugt på transport være en faktor, der bevirker, at en kommune vælger en lokal advokat frem for en advokat fra fx København. Et alternativ kan imidlertid være at undlade at dække transportomkostningerne.

Har kommunen et betydeligt budget til advokatydelser, er det som regel muligt at forhandle sig frem til en rabat hos det advokatfirma, hvor kommunen agter at bruge budgettet. Det samme vil være muligt i relation til enkeltstående store opgaver.

Salærkontrolprocedurer: Kommunen kan med fordel indføre følgende procedurer med henblik på at kontrollere, om advokatsalæret er rimeligt:

Fast salæraftale: Med konsulentfirmaer er det helt normalt for kommuner at indgå en aftale om fast salær (fixed fees). Sådanne aftaler kan også indgås med advokater.[184] Problemet med denne type aftaler er imidlertid, at med mindre der er tale om en forholdsvis afgrænset opgave, er det ofte særdeles svært for advokaten på forhånd at vurdere tidsforbruget forbundet hermed. Advokaten vil derfor typisk betinge sig muligheden for et højere salær, hvis sagen "udvikler" sig. I forhold til de fleste typer opgaver, der ikke let lader sig afgrænse, er det derfor ofte mere hensigtsmæssigt at operere med salæroverslag, jf. nedenfor.

182. Timeprisen afhænger som regel af advokatfuldmægtigens anciennitet og specialiseringsgrad.

183. Timeprisen afhænger som regel af advokatens anciennitet og specialiseringsgrad.

184. En fast salæraftale kan modvirke paradokset, der består i, at jo længere det tager for en advokat at udføre en opgave, og jo mindre effektiv han/hun er, jo højere bliver advokatens salær typisk. Modargumentet hertil er ofte, at en fast salæraftale kan bevirke, at advokaten mister det økonomiske incitament til at varetage sin klients interesser, fx ved at advokaten imod sin klients interesser råder klienten til at indgå et hurtigt forlig i stedet for at føre sagen til domfældelse med et for klienten bedre resultat.

Salæroverslag: De fleste velrenommerede advokatfirmaer har en politik, hvorefter der ikke sendes juridiske dokumenter ud af huset, med mindre disse opfylder firmaets kvalitetsstandarder. Uden sådanne kvalitetskrav risikerer advokatfirmaet at pådrage sig et erstatningsansvar, lige som der er risiko for at overtræde de advokatetiske regler. Af sidstnævnte fremgår, at en advokat skal varetage sin klients interesser grundigt.[185] Normalt forholder det sig derfor ikke således, at hvis der aftales et lavt salær, vil kvaliteten af den juridiske rådgivning blive tilsvarende lav. En god advokat siger således hellere nej til en opgave end søger at løse den på en måde han/hun ikke kvalitetsmæssigt kan stå inde for. Hvis en advokat pålægges en omkostningsbegrænsning ses derimod ofte, at advokaten i stedet nedtoner omfanget af den stillede opgave ved eksempelvis positivt at opregne de (få) juridiske problemstillinger, som advokaten er blevet bedt om at vurdere. Følgende fremgår af pkt. 3.4.2 af de advokat-etiske regler:

> "Stk. 1. Advokaten skal i forbindelse med at aftalen om ydelse af bistand indgås efter anmodning give klienten oplysning om de vigtigste elementer i den påregnede bistand og om størrelsen af det vederlag, advokaten agter at beregne sig. Hvor det ikke er muligt at oplyse et fast vederlag, skal advokaten enten angive den måde, hvorpå vederlaget vil blive beregnet eller give et begrundet overslag. Advokaten skal endvidere oplyse om de forventede udlæg, herunder afgifter til det offentlige.
>
> Stk. 2. Har advokaten afgivet et overslag, skal klienten så tidligt som muligt orienteres, hvis det samlede vederlag forventes at overstige det beløb, der er angivet i overslaget.
>
> Stk. 3. Indgås der aftale om yderligere bistand i sagen, finder stk. 1 og stk. 2 tilsvarende anvendelse på sådan aftale."

Som det fremgår, er advokaten først forpligtet til at give et salæroverslag, hvis kommunen anmoder om dette. Hvis kommunen forholdsvis entydigt er i stand til at beskrive den ønskede juridiske bistand, bør en advokat ikke have problemer med at give et fornuftigt salæroverslag. Inden

185. Jf. pkt. 3.1.2.1 i de advokatetiske regler.

en større opgave videregives til en advokat, kan det således anbefales at bede advokaten give et salæroverslag. Ligeledes bør advokaten jf. de advokatetiske regler informere kommunen, hvis salæroverslaget på et senere tidspunkt af forskellige årsager viser sig ikke at holde stik. Har kommunen i en konkret sag behov for advokatbistand i stort omfang, kan det endvidere anbefales at indhente kontrolsalæroverslag[186] fra andre advokatfirmaer med henblik på at kunne vurdere rimeligheden heraf.[187]

Afregningstidspunkt: I gamle dage var det ikke unormalt, at advokater ventede indtil årets udgang med at afregne de i det forløbne år behandlede sager. Fra et forretningsmæssigt synspunkt er det naturligvis aldeles uholdbart for advokaten at afregne på denne måde, lige som kommunen derved ikke har overblik over sine omkostninger før årets afslutning. Endvidere er en sag behandlet i januar alt andet lige ikke så present for parterne knap et år senere, hvilket forringer kontrolkvaliteten af salærspecifikationen, jf. nedenfor. Derfor afregner de fleste advokatfirmaer i dag da også sager straks efter, at de er afsluttet, og f.s.v.a. sager, der strækker sig over flere måneder, afregnes normalt minimum en gang i kvartalet. Med henblik på bedre at kunne kontrollere rimeligheden af salæret kan det i store sager med mange advokater tilknyttet, være hensigtsmæssigt at aftale, at der afregnes oftere, fx ved udgangen af hver måned.

Bemanding af sager: Arbejdsfordelingen i et advokatfirma er typisk således, at advokatfuldmægtigene og de yngre advokater forbereder sager og udarbejder diverse udkast, mens de erfarne advokater og partnerne har en coachende funktion og sikrer opretholdelsen af de fornødne kvalitetsstandarder. Som det fremgår oven for, er der betydelig forskel på timeprisen mellem de forskellige juristgrupper i et advokatfirma. Derfor kan det være hensigtsmæssigt, at kommunen kontrollerer, at sagsallokerin-

186. Senest har internetbaserede auktionsplatforme set dagens lys i USA og Europa. Disse gør det muligt for virksomheder via internettet at modtage tilbud fra forskellige advokatfirmaer på nærmere beskrevne advokatydelser, hvorved virksomheden får mulighed for at vælge det mest konkurrencedygtige tilbud heriblandt. Se fx hjemmesiderne www.legalbenchmarket.com og www.elawforum.com. Det kan ikke udelukkes, at tilsvarende hjemmesider vil se dagens lys i Danmark.

187. Hvis det kommunikeres til kommunens faste advokat – fx i en samarbejdsaftale jf. nærmere neden for – at kommunen fra tid til anden agter at indhente kontrolsalæroverslag fra andre advokatfirmaer, vil dette i sig selv være noget, der medvirker til at holde advokatsalærerne på et rimeligt niveau.

gen sker på en måde, der sikrer den rigtige advokatydelse til den rigtige pris. Visse tidskrævende opgaver kræver ikke, at erfarne advokater bistår i større omfang. En enkelt erfaren advokat bistået af en række advokatfuldmægtige vil ofte kunne løse en sådan opgave tilfredsstillende. Andre opgaver, såsom de afsluttende forhandlinger vedrørende en kompliceret kontrakt, kan derimod fordre deltagelse af partnere eller advokater med den fornødne erfaring. Det er derfor normalt hensigtsmæssigt at opdele sådanne store opgaver i en række delprojekter og på forhånd drøfte bemandingen af hvert delprojekt med advokatfirmaet.

Ved større opgaver, hvor en projektorganisation etableres, kan det endvidere anbefales, at kommunen afsætter minimum én person til at indgå i projektorganisationen sammen med advokaterne. Dette forbedrer normalt kommunikationen mellem advokaterne og kommunen, lige som kommunen derved opnår mulighed for at kontrollere advokaternes indsats og tidsforbrug. Selv om der naturligvis er undtagelser, er projektledelse normalt en af de discipliner, som advokater typisk ikke er særlig stærke i. Det kan derfor anbefales, at kommunen aktivt medvirker i forbindelse med etablering af en projektorganisation, opdeling af projektet i en række naturlige delprojekter, sammensætning og bemanding af projektgrupper, fastlæggelse af kommunikationsprocedurer mv. og ikke blot overlader disse opgaver til advokatfirmaet.

Salærspecifikation: En detaljeret salærspecifikation er et vigtigt redskab til kontrol af advokatsalæret. Dette skyldes, at advokaten derved tvinges til at forklare kommunen, hvor megen tid han/hun har anvendt på en bestemt opgave, hvilket alt andet lige medvirker til at holde en eventuel "overdækning" på et rimeligt niveau. Der bør findes en balance, således at advokaten ikke tvinges til at bruge for megen tid på salærafregning, idet tiden anvendt herpå – medmindre andet aftales – også vil påvirke salærets størrelse. Med henblik på at sikre et rimeligt advokatsalær kan følgende oplysninger med fordel fremgå af salærspecifikationen:

- I punktform en opregning af hvilke opgaver advokatfirmaet har anvendt tid på samt om muligt en angivelse af tidsfordelingen mellem disse opgaver. De fleste store advokatfirmaer opererer i dag med et time-/sagsregnskabssystem, som juristerne løbende tidsregistrerer i.

Det bør derfor ikke være forbundet med uoverstigelige vanskeligheder i en salærspecifikation at fremkomme med disse oplysninger.[188]

- De jurister, der har medvirket til opgavens løsning, bør opregnes med oplysning om, hvad deres timepris er, samt hvor megen tid de hver især har anvendt på opgavens løsning. Derved kan kommunen kontrollere, at der har været en fornuftig sagsallokering internt i advokatfirmaet.
- Hvis advokaten har afholdt udgifter til hotel, transport, restaurant mv., som kommunen skal dække, bør disse angives i salærspecifikationen og den fornødne dokumentation vedlægges.
- Endelig bør eventuelle rabatter, succesbonusser og andre poster, der ikke berøres af timeforbruget, naturligvis også fremgå af salærspecifikationen.

Som anført neden for i afsnittet vedrørende "Instruktion, brug og kontrol af advokater" kan kravene til den nærmere udformning af salærspecifikationen med fordel angives i en samarbejdsaftale.

6.4.3. Kvalitet & Service

Nogle af de faktorer der ofte vil være af relevans for kommunens valg i relation til kvaliteten er:

Bredden af advokatydelser: Nogle advokatfirmaer kan tilbyde advokatydelser inden for alle relevante retsområder, mens andre advokatfirmaer er specialiseret i afgrænsede retsområder, så som it-ret, arbejdsret, miljøret mv. Alt afhængigt af kommunens behov vil dette formentlig være en faktor, der bør overvejes nøje, hvis kommunen lægger vægt på at kunne få bistand fra så få advokatfirmaer som muligt.

Specialisering: Det vil også være af interesse for kommunen at undersøge, om advokatfirmaet har et særlig godt kendskab til de retsområder, som kommunen ønsker ekstern bistand med, og om dette kendskab er fordelt på flere personer. Hvis kommunen ikke ønsker en fast advokat men i stedet ønsker at modtage rådgivning fra de bedste advokater inden for hver deres felt.

188. Nogle advokatfirmaer har endog valgt at sende klienterne en tidsudskrift direkte fra time-/sagsregnskabssystemet, således at klienterne får et særdeles detaljeret overblik over tidsregistreringen.

De enkelte advokaters erfaringer og kvalifikationer. Det er vigtigt, at kommunen får CV'er og lister over tidligere sager i forhold til de advokater, som kommunen må formodes at modtage mest bistand fra.

Juristsammensætning: Fordi der som nævnt oven for er betydelig forskel mellem timeprisen på en partner og en advokatfuldmægtig, er det vigtigt, at advokatfirmaet har en fornuftig sammensætning af jurister, således at de opgaver, der ikke kræver betydelig erfaring, kan allokeres til "billigere" jurister med mindre anciennitet. Hvis et advokatfirma har en overvægt af partnere og erfarne advokater i forhold til antallet af fuldmægtige og yngre advokater, opstår der en risiko for, at "dyre" advokater påtager sig sagsbehandling, som deres timeløn ikke berettiger til. Den optimale fordeling mellem de forskellige juristgrupper afhænger primært af de advokatydelser, advokatfirmaets tilbyder, samt firmaet specialiseringsgrad, og det er derfor vanskeligt generelt at udstikke retningslinjer herfor. Som en tommelfingerregel gælder formentlig, at i "full-service advokatfirmaer" bør gruppen af partnere ikke være større end gruppen af advokater, der igen ikke bør være større end gruppen af advokatfuldmægtige. Set fra en partnersynsvinkel er en pyramidestruktur naturligvis at foretrække, men da firmaet også skal kunne lokke de dygtigste ansatte advokater med partneroptagelse, er en sådan organisationsstruktur svær at opnå. Til sammenligning kan oplyses, at andelen af partnere i forhold til det samlede antal jurister i verdens førende advokatfirmaer udgør omkring 20 procent.

Ressourcer: En anden faktor, som kommunen bør undersøge, er, om advokatfirmaet har en tilstrækkelig stor organisation, således at det er i stand til at håndtere store og tidskrævende juridiske opgaver. Endvidere bør kommunen vurdere, om den som klient må formodes at blive prioriteret tilstrækkelig højt af advokatfirmaet, idet dette normalt har en positiv indvirkning på tilgængeligheden af advokaterne og hurtigheden i sagsbehandlingen.

Produktudvikling: Kommunen bør også undersøge, om en løbende produktudvikling finder sted i advokatfirmaet f.s.v.a. fx videnbanker, paradigmesamlinger og compliance-programmer.

Kvalitetssikring: Advokatfirmaer har normalt en særdeles flad og bred organisation i forhold til andre virksomheder og er typisk karakteriseret ved, at en række partnere er udpeget til at lede de enkelte faggrupper, som firmaet er opdelt i. Ved valg af fast advokatfirma, fra hvilket kommunen forventer at modtage en bred vifte af advokatydelser, er det vigtigt at sikre sig, at de samme kvalitetsstandarder er implementeret i alle firmaets faggrupper.[189] Det er bl.a. af interesse at undersøge, hvilke konkrete tiltag advokatfirmaet har iværksat med henblik på kvalitetssikring, herunder fx:

- Procedurer i forbindelse med henvendelser fra klienter, fx at disse straks foreløbigt besvares med en angivelse af, hvornår kommunen kan forvente et endeligt svar.
- Procedurer med henblik på at sikre tilgængelighed, således at kommunen har mulighed for hurtigt at komme i kontakt med relevante advokater, hvis behovet måtte opstå.
- Indførelse af konkrete regler, så som at ingen vigtige dokumenter må sendes ud af huset, med mindre de forinden er læst og godkendt af mindst to jurister, hvoraf den ene bør være en erfaren advokat.
- Interne procedurer der sikrer, at alle indgående sager allokeres til firmaets specialister på området, og at der henvises til specialister i andre advokatfirmaer, hvis firmaet ikke er i stand til at yde en fagligt forsvarlig rådgivning i en konkret sag.
- Procedurer der sikrer, at mindre erfarne jurister har mulighed for løbende at sparre med erfarne jurister i forbindelse med konkret sagsbehandling.
- Løbende uddannelse af firmaets jurister, således at disse kontinuerligt er opdaterede i de retsområder de rådgiver i.

Service: Dette handler primært om, at kommunen fx får en fast kontaktperson i advokatfirmaet, og at der stilles krav til, hvor hurtigt kommunen kan forvente svar på en henvendelse (tilgængelighed), herunder at den pågældende vender tilbage med en bekræftelses-e-mail hurtigst muligt under hensyn til sagens karakter (se afsnittet neden for "Instruktion, brug og kontrol af advokater").

189. Specielt i nyfusionerede firmaer kan det tage flere år, før en fælles kultur og fælles kvalitetsstandarder har fundet rodfæste blandt alle firmaets jurister.

Andre forhold, der kan have betydning i relation til spørgmålet om service er:

Gratisydelser i form af nyhedsbreve og seminarer: Hvis advokatfirmaet løbende tilbyder sine faste klienter gratis nyhedsbreve og jævnligt afholder gratis seminarer om forskellige aktuelle juridiske emner, vil dette også kunne påvirke kommunens valg.

Adgang til bibliotek og databaser: Tilsvarende kan det være relevant at undersøge, om kommunen kan opnå adgang til at benytte advokatfirmaets bibliotek og databaser mv. som nævnt oven for, og i givet fald hvad kvaliteten heraf er.

Organisation og ledelse: I takt med advokatfirmaernes vokseværk, er organisation og ledelse blevet af stadig større vigtighed. En undersøgelse foretaget af Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF) har fastslået, at dårlig ledelse er en af de primære årsager til, at så mange – specielt unge – jurister forlader advokatbranchen.[190] Det er i kommunens interesse, at dens faste advokatfirma ikke har en for stor omsætning af jurister, idet det koster tid og dermed omkostninger, at nye advokater skal lære kommunens forhold at kende. I store advokatfirmaer med mange partnere og en bred og flad organisation er det således vigtigt med henblik på at fastholde de dygtigste jurister, at firmaet har en fornuftig organisations- og ledelsesstruktur. Dette indebærer også, at firmaet sørger for, at kun partnere med de fornødne lederegenskaber tildeles ledelsesansvar eller alternativt overtales til at gennemgå en lederuddannelse. Endvidere er det vigtigt, at der findes en ledelse med den fornødne gennemslagskraft, således at de enkelte partnere ikke har lejlighed til at virke autonomt i forhold til resten af firmaet, herunder at fornuftige procedurer er implementeret bl.a. med henblik på at forhindre klientkonflikter og opretholde de fornødne etiske og kvalitetsmæssige standarder i sagsbehandlingen. Det er således relevant i forbindelse med et udbud af advokatydelser at spørge til advokatfirmaets organisation og ledelse samt omfanget af medarbejderudskiftning.

190. DJØF, "Vandring fra advokatbranchen – 2003", maj 2003.

God selskabsledelse. Fordi advokatfirmaer oftest er etableret i interessentskabsstruktur med en række partnere som ejere/interessenter, har debatten om god selskabsledelse (corporate governance) ikke i samme omfang påvirket advokatfirmaers organisation og ledelse. Enkelte advokatfirmaer har dog gennemført corporate governance-lignende tiltag – bl.a. ved at pille ved den tillukkethed, der ellers tidligere har været herskende i advokatbranchen.[191] Det er ikke urelevant at diskutere corporate governance med advokatfirmaer, der deltager i et udbud af advokatydelser, fordi graden af god virksomhedsledelse i advokatfirmaet ofte vil kunne påvirke kvaliteten af advokatydelserne.

6.4.4. Særligt om klientkonflikter og debiteringskrav

I forbindelse med udbud af advokatydelser er det også vigtigt at være opmærksom på risikoen for klientkonflikter og de debiteringskrav, der findes i advokatbranchen.

Klientkonflikter: Danske advokater er – ud over at de naturligvis ikke i en konkret sag må repræsentere parter, der har modsatrettede interesser – underlagt visse begrænsninger som følge af en række bestemmelser i de advokatetiske regler.[192] Ud over at opregne nogle forhold, der altid vil udgøre en klientkonflikt, nævner de etiske regler følgende situationer, der efter en konkret vurdering kan udgøre en klientkonflikt:

- en advokat bistår en klient i en sag, hvis han – uden at repræsentere modparten i den konkrete sag – dog har et fast klientforhold til denne,
- en advokat bistår konkurrerende virksomheder,
- en advokat medvirker for flere parter til stiftelse af eller berigtigelse af et retsforhold, hvorom der er enighed mellem parterne. En advokat, som for parterne har medvirket til stiftelse eller berigtigelse af et retsforhold, må ikke efterfølgende bistå en af parterne om forhold vedrørende retsforholdet, hvis dette har eller kan have betydning for den anden part.

Fordi det konkret kan være svært at afgøre, om en hos advokaten erhver-

191. Se fx artiklen i Berlingske Tidende, "Advokater afslører eget regnskab", 19. marts 2004.

192. Jf. pkt. 3.2 i de advokatetiske regler, der trådte i kraft maj 2005.

vet viden om kommunen udgør en utilbørlig fordel for en anden klient, er det vigtigt, at kommunen sikrer sig, at advokatfirmaet opererer med en etisk standard i relation til klientkonflikter, som kommunen finder, er passende høj, og at advokatfirmaet har indført fornuftige procedurer med henblik på at fastholde denne standard. I store advokatfirmaer er risikoen for klientkonflikt naturligvis særlig fremtrædende. Det vil derfor være relevant at undersøge, om advokatfirmaet allerede rådgiver kommunens samarbejdspartnere, hvilket i bekræftende fald øger risikoen for klientkonfliktsituationer. Det samme gør sig gældende, hvis advokatfirmaet repræsenterer en organisation eller myndighed, som kommunen ofte vil have juridiske tvister med.

Nogle private virksomheder har da også valgt at betinge sig, at deres faste advokatfirma(er) ikke rådgiver deres konkurrenter – eventuelt begrænset til udvalgte retsområder, hvor den juridiske rådgivning er af strategisk karakter – hvilket imidlertid synes at forudsætte, at virksomheden har et så stort budget til advokatydelser, at advokatfirmaet forretningsmæssigt kan forsvare at acceptere en sådan konkurrenceklausul.

Under alle omstændigheder bør kommunen sikre sig, at der i advokatfirmaet er indført fornuftige procedurer, således at kommunen straks orienteres, såfremt der i en konkret sag opstår risiko for klientkonflikt. Det kan i den forbindelse anbefales at instruere advokatfirmaet om, hvad kommunen anser for at udgøre en klientkonflikt, således at der ikke mellem kommunen og advokatfirmaet opstår en divergerende opfattelse heraf.

Bech-Bruun rådgav i 2003 Københavns Kommune i en udbudssag om kommunens lønadministrationssystem. It-firmaet Accenture vandt udbuddet og dermed opgaven, der efterfølgende ikke gik som planlagt med den følge, at kommunen i 2005 hævede kontrakten. Advokater fra/med tilknytning til Bech-Bruun rådgav både kommunen og Accenture i udbudsforløbet. Bech-Bruun mente ikke, at dette udgjorde en klientkonflikt, fordi advokaten, der repræsenterede kommunen, midlertidigt holdt orlov fra Bech-Bruun i forbindelse med en etårig udstationering til det engelske advokatfirma Bird & Bird.[193] Den pågældende advokat var imid-

193. Jyllands-Posten, "Advokatfirma igen i fokus i udbudssag", 9. april 2005.

lertid både før og efter sin udstationering partner og dermed medejer af Bech-Bruun. Advokatsamfundet fandt ikke overraskende, at der var tale om en klientkonflikt og idømte advokatfirmaet en bøde på 10.000 kr.

Debiteringskrav: I de fleste store danske advokatfirmaer er det normalt, at advokatfuldmægtige, advokater og partnere er underlagt debiteringskrav. Det er vigtigt, at debiteringskravene ikke er så høje, at de animerer juristerne til at overdebitere klienter. Ansatte advokater i større danske advokatfirmaer er typisk underlagt debiteringskrav på omkring 1.500 timer.[194] Da der også skal afses tid til ikke-debiterbare interne møder, kollegiale diskussioner, produktudvikling mv., er der risiko for, at debiteringskrav, der overstiger 6-7 timer om dagen – 1.500 timer årligt – fører til overdebitering af klienter.[195] Kommunen kan med fordel under et udbud af advokatydelser bede advokatfirmaet redegøre for eventuelle debiteringskrav, således at risikoen for overdebitering imødegås.

6.5. Instruktion, brug og kontrol af advokat

Det kan normalt anbefales, at kommunen i forbindelse med et valg af fast advokat (såfremt kommunen ønsker en fast advokat) fastlægger nogle spilleregler for det fremtidige samarbejde.

På det statslige område har Rigsrevisionen vurderet, at staten bør være mere aktiv med hensyn til indgåelse, kontrol og administration af kammeradvokataftalen.[196]

Spillereglerne kan med fordel ske i en samarbejdsaftale, der kan have følgende indhold:

194. Nogle advokatfirmaer har valgt slet ikke at fastsætte debiteringskrav, da de mener, at der findes bedre måder at få juristerne til at yde en optimal indsats på.
195. Endvidere bevirker muligheden for "over- og underdækning", som beskrevet oven for, at debiteringskrav normalt ikke giver mening, med mindre de differentieres i forhold til den type sager, den enkelte jurist arbejder med.
196. Rigsrevisionens beretning, oktober 2006.

- Introduktion, der kort beskriver formål og forventninger til det fremtidige samarbejde, samt kommunens risikostrategi.
- Angivelse af den ansvarlige partner i relation til kommunens sager og denne partners pligter.[197]
- En beskrivelse af kvalitetskravene til advokatydelsen.
- En beskrivelse af advokatydelsens form, herunder udformning af juridiske dokumenter.
- Diverse bestemmelser vedrørende salærforhold, herunder timepriser og procedurerne for ændring heraf, afregningsterminer, procedurer, hvis det viser sig at advokatfirmaet ikke kan overholde et salæroverslag, krav til indhold af salærspecifikationer mv. Det kan anbefales i juridisk kontor at have overblik over kommunens samlede bistand fra advokater, hvorfor en standard samarbejdsaftale med fordel kan bestemme, at alle salærspecifikationer sendt til en decentralt placeret jurist skal sendes i kopi til juridisk kontor.
- Udnævnelsesperioden af den faste advokat samt opsigelsesbestemmelser.
- Bestemmelser om behandling af klientkonflikter, herunder eventuelle klausuler pålagt advokatfirmaet i relation til at rådgive konkurrerende virksomheder.
- Tavshedspligt (både straffelovens regler om tavshedspligt og de særlige regler om advokaters tavshedspligt).
- Bestemmelser om advokatansvarsforsikringen, herunder om en eventuel minimumsdækning.
- Rapporteringskrav – fx at advokatfirmaet skal rapportere halv- eller helårligt til lederen af kommunens juridiske kontor om omfanget af det forløbne års bistand.

En del kommuner har prøvet at bede en advokat om at undersøge en – troede de – afgrænset juridisk problemstilling i den forventning, at advokaten ville sende en kort e-mail som svar. Til kommunens overraskelse modtager den i stedet et mangesiders notat, der uddybende og detaljeret beskriver diverse vinkler på problemstillingen. En uddybende og detaljeret beskrivelse kan naturligvis i nogle tilfælde være påkrævet, men da det jo er kommunen – og dermed skatteyderne – der skal betale for advokatens arbejde, er det vigtigt, at der er den fornødne kommuni-

197. Samarbejdsaftalen underskrives af denne partner.

kation mellem parterne, inden advokaten går i gang. For at forhindre at en advokat tror, at kommunen har behov for mere dybdegående rådgivning, end tilfældet er, er det vigtigt, at kommunen indfører forudseende procedurer for instruktion af advokater.

En almindelig procedure er, at advokaten som en del af sin ydelse, inden han/hun går i gang med en konkret opgave, i en bekræftelses-e-mail kort opsummerer, hvad parterne har aftalt. Indholdet af en bekræftelses-e-mail vil ofte berøre følgende hovedpunkter:

- En kort beskrivelse af omfanget af den pålagte opgave.
- En angivelse af hvornår kommunen kan forvente et svar.
- Et salæroverslag samt et overslag over eventuelle omkostninger forbundet med opgavens løsning, herunder omkostninger til transport, hotel, restaurant mv.
- En angivelse af hvilke advokater der forventes at løse opgaven, herunder relevante kontaktdetaljer.

Hvis det i samarbejdsaftalen er bestemt, at kommunen skal godkende indholdet af en bekræftelses-e-mail, før advokaten må gå i gang med opgavens løsning, har kommunen derved en chance for at nå at gribe ind, hvis det kan udledes af e-mailen, at advokaten har misforstået kommunens ønsker.

Ud over at kontrollere rimeligheden af et advokatsalær er det vigtigt at kontrollere, at advokaten kvalitetsmæssigt leverer en tilfredsstillende advokatydelse. Uden at det må blive en administrativ byrde, kan dette fx gennemføres ved, at de af kommunens medarbejdere, der har modtaget bistand af et vist større omfang fra en advokat, udfylder et kort afkrydsningsskema, hvor advokatens indsats bedømmes på en række punkter. Disse bedømmelser kan herefter indsamles af kommunens juridiske kontor, således at det – med henblik på at optimere et eventuelt fortsat samarbejde med advokatfirmaet – er muligt mindst én gang årligt at give firmaet en samlet tilbagemelding på samarbejdet i den forløbne periode. Kan det udledes af bedømmelsesskemaerne, at der er udbredt kritik af advokatfirmaets indsats, kan dette naturligvis give anledning til, at kommunen beslutter sig for at skifte fast advokatfirma.

Er kommunen i tvivl om den rådgivning, den har modtaget fra den faste advokat, er det endvidere muligt at bede et andet advokatfirma om i en såkaldt "second opinion" at kontrollere kvaliteten af den ydede

rådgivning. Da dette naturligvis er en temmelig omkostningskrævende kontrolmetode, bør "second opinions" kun indhentes for så vidt angår juridiske problemstillinger, der er af stor vigtighed for kommunen, og hvor kommunen er i tvivl om den rådgivning, den har modtaget.

Kapitel 7

LEAN – og juridisk risikostyring

7.1. Indledning[198]

> *"Kommuner er vilde med Lean.* Kommunerne har store forventninger til Lean Management, viser en ny undersøgelse fra Rambøll. 71 kommuner er i gang eller overvejer at gå i gang med den nye organisationsform. Store besparelser, øget effektivitet og bedre kvalitet. Det er, hvad kommunerne regner at få ud af at indføre Lean, den strømlinede organisationsform, der er udviklet af bilfabrikanten Toyota. Rambøll Management har interviewet offentlige topledere om deres forventninger, og de er høje. – De offentlige organisationer ser Lean som en tilgang til at realisere nogle af strukturreformens krav om både øget kvalitet og bedre service i den offentlige sektor, og som en måde at udvikle og effektivisere organisationer på, siger business manager Sanne Nørgaard fra Rambøll."[199]

Rambøll Management gennemførte en undersøgelse i foråret 2007, der viste, at næsten 30% af de nye kommuner allerede i høj eller nogen grad er i gang med at indføre Lean i administration og sagsbehandling.[200] Endvidere overvejer 45% af de resterende kommuner at gå i gang med

198. Dette kapitel bygger i vidt omfang på en artikel skrevet af Marianne Edler von Eyben, PFA Pension, og Jon Iversen, Revision & Regnskabsvæsen: "LEAN og legal risk management". Marianne Edler von Eyben skal have en særlig tak, fordi vi har fået lov til at genbruge dele af artiklen.
199. Artikel i Danske Kommuner 28. marts 2007.
200. Se Rambøll Management, "Lean i den offentlige sektor. Anvendelsen af Lean Management i kommuner, regioner og stat", marts 2007.

Lean. Det fremgår også af undersøgelsen, at kommunerne forventer, at Lean vil kunne reducere omkostningerne og samtidig give øget medarbejdertilfredshed og nedbringe sagsbehandlingstiderne.

Lean (mager) betyder trimmet til nye aktiviteter og udfordringer. Ved at skære spild væk i de enkelte arbejdsprocesser og fokusere på de aktiviteter, der skaber værdi for borgeren, opnås det mest optimale resultat for både kommune og borger.

I Danmark bliver Lean i dag blandt andet anvendt af Favrskov kommune (borgerservice), Helsingør kommune (sygedagpengesagsbehandling), Roskilde kommune (plejecenter) og Århus kommune (socialforvaltning, sagsbehandling på børn- og ungeområdet). Alle fire kommuner deltager p.t. i et projekt, som Væksthus for Ledelse har sat igang, der er opbygget som et procesforløb, hvor 3-4 af kommunens egne medarbejdere får et uddannelsesforløb som "Lean-agenter". Resultaterne offentliggøres løbende på Væsthus for Ledelses hjemmeside.[201]

I offentlige institutioner opfattes Lean generelt som en metode til at realisere kommunalreformens krav om øget kvalitet og samtidig at udvikle og effektivisere organisationen. På den baggrund er det oplagt at konkludere, at Lean vil komme til at spille en stor rolle for tilrettelæggelsen af kommunernes arbejdsgange i de kommende år.

Når Lean er medtaget som et særskilt kapitel i denne bog, skyldes det, at det i offentlige organisationer, hvor der stilles mange juridiske krav til arbejdsgangene, er vigtigt at sikre tilstedeværelsen af de relevante juridiske kompetencer i forbindelse med anvendelsen af Lean. Endvidere vil juridisk kontor gennem arbejdet med Lean kunne højne effektiviteten og medarbejdertilfredsheden blandt kontorets jurister.

> "*LEAN betyder hurtigere aktivering*. Ledige borgere i Frederiksværk-Hundested Kommune må i dag vente 23 dage på at kommune i aktivering. Men ved at indføre LEAN-modellen regner kommunen med at skære ventetiden ned til en enkelt dag. Man skal arbejde for sine penge, når man får kontanthjælp i Frederiksværk-Hundested Kommune. Modtagerne må dog i dag vente i gennemsnit 23 dage, før de bliver sendt i aktivering, men det skal forvaltningsmodellen LEAN ændre markant på. I kommunen både håber og tror man på, at effektivisering af sagsbehandlingen vil

201. Se hjemmesiden www.vaeksthusforledelse.dk.

> barbere ventetiden ned til en enkelt dag. Man har arbejdet med at forberede LEAN-modellen i et halvt år, og forventningerne er høje …".[202]

Et Lean-projekt om hurtigere aktivering illusterer, at tilstedeværelsen af juridiske kompetencer – særligt i de Lean-projekter der vedrører kommunal myndighedsudøvelse – vil være en forudsætning for, at der tages højde for lovgivningens sagsbehandlingskrav på det pågældende område.

I forhold til kommuner – hvor arbejdsgangene generelt er underlagt en række juridiske regelsæt – er det afgørende, at der inddrages juridisk ekspertise i forbindelse med en introduktion af Lean, således at effektiviseringen af sagsgangene ikke sker på bekostning af borgerens retssikkerhed.

Det kan ske på flere måder. Enten ved at de eksterne konsulenter, der eventuelt bistår med implementeringen af Lean, også har en forvaltningsretlig juridisk ekspertise, eller ved at kommunens eget juridiske kontor inddrages. Det kan også være juristerne i en fagforvaltning, der bidrager med viden til processen, hvis det drejer sig om lovgivning inden for denne forvaltnings område.

Det er i den forbindelse vigtigt, at kommunen gør op med sig selv, om ambitionsniveauet er at opfylde loven eller at gøre noget mere. Et eksempel kunne være, at en kommune kan have en holdning om alene at give aktindsigt i de situationer, hvor kommunen er forpligtet til det, eller kommunen kan have en holdning, hvorefter der som udgangspunkt gives aktindsigt i alt materiale, der ikke er underlagt tavshedspligt (meroffentlighed). En tredje mulighed kunne være, at kommunen ønsker at offentliggøre materialet, således at den borger eller journalist, der ønsker aktindsigt ikke engang behøver at bede om det først.[203]

---

202. Artikel i Danske Kommuner 19. januar 2007.

203. Når næsten alle kommuner vælger at offentliggøre dagsordner og referater fra møderne i kommunens udvalg, er det et udtryk for sidstnævnte. Et andet eksempel er Odense og Københavns kommuners offentliggørelse af byrådsmedlemmernes repræsentationsudgifter på de to kommuners respektive hjemmesider.

Ud over at det naturligvis er økonomisk fordelagtigt, hvis kommunen forhøjer sin juridiske produktivitet, er det en juridisk sidegevinst, at kommunen gennem Lean kommer til at kende sine arbejdsgange bedre og dermed de juridiske risici, som kommunen er eksponeret for.

I relation til det interne arbejde i juridisk kontor kan Lean blandt andet sikre, at kommunens medarbejdere via egne Kaizen-forslag (se neden for) og de fundne løsninger motiveres til selv at tage ansvar for implementeringen og den løbende forbedring af kommunens juridiske risikostyring. Lean kan endvidere gøre det nemmere at identificere forskellige former for spild med henblik på få mest muligt ud af juridisk kontors budget, lige som arbejdet med Lean vil medvirke til, at juridisk kontor sørger for altid at sætte "kunden" (borgerne, fagforvaltningerne og institutionerne) i centrum.

Endelig kan Lean medvirke til at sikre, at juridisk kontor får en række engagerede og tilfredse jurister, fordi deres juridiske kompetencer anvendes optimalt til fordel for både juristerne og kommunen.

7.2. Lean's fem principper

Lean bygger grundlæggende på følgende fem principper:

1. Value (hvad giver værdi for kunden/borgeren)
2. Value Stream (værdikæden fra ide til slutprodukt)
3. Flow (få bevægelse i processen og undgå stop)
4. Pull (fremstil kun det, der er efterspurgt af kunden/borgeren)
5. Perfection (produktion af det kunden/borgeren ønsker, når han ønsker det, til en fornuftig pris og med et minimum af spild)

Identifikation af indsatsområder inden for hvert af de fem principper kan ikke gennemføres en gang for alle men vil være en "rejse" bestående af løbende forbedringer. Derfor taler "Lean-praktikere" også om "Lean rejsen".

Kunden i forhold til en kommune er typisk borgeren, der enten er i berøring med kommunen gennem dennes myndighedsudøvelse eller i forbindelse med kommunens løsning af en driftsopgave. Men i modsætning til en privat virksomhed er det ikke usædvanligt for en kommune, at der i en konkret arbejdsgang kan være flere kunder – som måske ovenikøbet kan have modsatrettede interesser i relation til den konkrete sag (se også afsnittet om kommunens interessenter i kapitel 1).

Et eksempel på dette er den kommunale byggesagsbehandling af fx en carport. Kommunens "kunde" er her ikke kun den enkelte borger, der ønsker en carport, men også de borgere, der er naboer til den pågældende borger. Hensynet til naboerne er således et af de væsentlige hensyn, der ligger bag ved de krav, der stilles til en kommunes byggesagsbehandling.

I relation til værdikæder er det vigtigt at være opmærksom på, at værdikæderne i en kommune er mere komplekse end i en privat virksomhed. En del af grunden er, at kommunen har mange interessenter, der, som oven for nævnt, ikke altid vil have ønsker, der går i samme retning. En anden del handler om, at begrundelserne for og formålet med de kommunale ydelser også er mere komplekse.

> "Begrundelsen for en kommunal ydelse er ikke, at den efterspørges, men at den har en virkning, en effekt, skaber et resultat, som samfundet har brug for."[204]

Det er fx i relation til undervisningen i folkeskolen ikke nok, at der leveres et bestemt output i form af et antal timer, men der vil også blive målt på resultaterne af undervisningen – lige fra relativt konkrete og målbare resultater, som fx om børnene lærer at læse, til mere komplekse og mere vanskeligt målbare resultater, som fx om undervisningen medvirker til at nedbryde den sociale arv.

Derfor kan man heller ikke umiddelbart nøjes med at have som ambitionsniveau at give "kunderne", hvad de ønsker, og derpå sikre gennem brugerundersøgelser o.l., at de er tilfredse. Hvilket selvfølgelig ikke skal forstås sådan, at brugerundersøgelser ikke er en god ide, men blot at de ikke kan stå alene. En kommune kan derfor ikke "nøjes med" kun at fremstille det, som borgeren efterspørger (pull), og der kan ikke sættes fuldstændig lighedstegn mellem den "perfekte opgaveløsning" og den enkelte borgers behov (perfection).

---

204. Se kronikken af Kaare Pedersen i Danske Kommuner, "Lean i det offentlige – problemer og muligheder", 7. september 2006.

7.3. Spild

Som nævnt handler Lean om at skære spild væk i de enkelte arbejdsprocesser. I relation til produktionsvirksomheder blev der oprindelig opregnet syv former for spild: transport, lager, bevægelse, ventetid, overproduktion, overbearbejdelse og fejl ved produkterne.

I servicevirksomheder, herunder også offentlige institutioner, kan spild fx relatere sig til:

- Duplikering af data
- Unødvendige bevægelser (eksempelvis at skulle gå flere gange ud til en printer for at kontrollere, at et dokument er korrekt udskrevet)
- Uklar kommunikation
- Ukorrekte lagre (eksempelvis i form af mangel på papir og kuverter til borgernes breve)
- Manglende borgerfokus
- Fejl i serviceleverancen

I begge typer organisationer ses også de mere bløde kilder til spild: fremstilling af forkerte produkter/serviceydelser, unødvendige systemer, ressourcespild og uudnyttede menneskelige ressourcer.

Et eksempel på en kilde til spild er efterfølgende kontroller. At introducere efterfølgende led, der skal kontrollere, at sagerne løses korrekt udgør som udgangspunkt et spild sammenlignet med at opgaven løses rigtigt i første omgang. For juridisk kontor er det fx vigtigt i relation til compliance-programmer ikke at opbygge store og komplicerede kontrolsystemer men at sætte den enkelte medarbejder i en institution eller en fagforvaltning i stand til at kunne løse sit juridiske problem selv – evt. med bistand fra juridisk kontor. Det handler om, at medarbejderen sættes i stand til at identificere de sager, hvor "de røde lamper" gerne skulle lyse. Det kan sikres gennem fx målrettede kurser for medarbejderne, korte pjecer mv. (jf. kapitel 3 om compliance – overholdelse af love og andre regler).

En anden kilde til spild er, som oven for nævnt, uudnyttede menneskelige ressourcer. Jurister bør benyttes til det, de er bedst til – nemlig juridisk rådgivning. De kommunale jurister involveres imidlertid ofte i mange ikke-juridiske opgaver. Det gælder særligt de jurister, der er ansat i fagforvaltningerne, hvor deres muligheder for at vedligeholde deres ju-

ridiske ekspertise svækkes, hvis ikke kommunen sikrer sig, at juristerne bruges korrekt. Med henblik på at optimere og effektivisere det juridiske arbejde i kommunen kan følgende spørgsmål være til inspiration:

- Kunne en ikke-jurist løse opgaven lige så godt?
- Er de eventuelle juridiske risici forbundet med opgaven ubetydelige eller usandsynlige?
- Hvordan gør andre kommuner? Hvis de ikke benytter jurister til den pågældende opgave, er det muligt, at juristens tid ikke bruges optimalt.
- Er kommunen villig til at betale en ekstern advokat for at løse opgaven?

7.4. Nyttige værktøjer

For at komme i gang med Lean, er det vigtigt at kende nogle af de værktøjer, som med fordel kan anvendes. Ikke alle værktøjer nævnt neden for er oprindeligt Lean-værktøjer, men de kan alle med fordel benyttes i en Lean-sammenhæng. Det er ikke dette kapitels mål at opliste og beskrive dem alle, idet vi i stedet henviser til diverse bøger og artikler mv. om Lean.[205] Følgende værktøjer kan imidlertid være anvendelige også med juridisk risikostyring i en kommune for øje, hvorfor vi i tilknytning til hvert værktøj har beskrevet, hvorledes juridisk kontor med fordel kan arbejde med det:

- Nøgletal for kerneopgaver (Key Performance Indicators)
- Kaizen – løbende forbedringer
- De 5 S'er
- Nul-fejls tolerance
- Gemba
- Kortlægning af arbejdsgange

205. Se fx Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, "Lean Government – bedre service gennem bedre arbejdsgange", september 2006, og den danske oversættelse ved Jacob Austad og Bjarke Blöndal af John Bichenos, "Den nye Lean Værktøjskasse", Lean Team Danmark, 2004. Bogen kan bestilles på www.leanteam.dk. Der ligger endvidere en række artikler på hjemmesiden for Væksthus for Ledelse, www.vaeksthusforledelse.dk.

7.4.1. Nøgletal for kerneopgaver

Der kan opsættes nøgletal for alt. Det er vigtigt, at de områder der udvælges, opleves som væsentlige af medarbejderne, og at disse derfor inddrages i overvejelserne om, hvilke målsætninger, der bør have særligt fokus. Et nøgletal kan fx vedrøre, hvilke områder der i særlig grad modtager klager fra borgere eller er involveret i retssager. Et andet eksempel kan være at fokusere på, hvor mange ressourcer der anvendes på køb af advokatbistand mv. For at undgå at bruge for mange ressourcer på registrering – i stedet for at bruge ressourcerne på at løse sagerne – kan det overvejes at nøjes med at registrere i en kortere periode, forudsat dette kan give mening (dvs. at svingningerne over tid ikke er så markante, at der ikke kan konkluderes ud fra det). Eventuelle registreringer kan også kombineres med for eksempel brugertilfredshedsundersøgelser (blandt de medarbejdere i de øvrige forvaltninger, der anvender juridisk kontors bistand) eller undersøgelser af borgernes tilfredshed.

7.4.2. Kaizen – løbende forbedringer

Kaizen bygger på en grundholdning om, at det vi gør godt i dag, kan vi helt sikkert gøre bedre i morgen. Det baserer sig på den enkelte medarbejders ekspertviden om, hvordan arbejdsprocesser forløber og hænger indbyrdes sammen. Det er den enkelte medarbejder, som er idemageren bag en forbedring, hvilket skaber ansvar og motivation. Det betyder samtidig, at forankringen af forandringer også er nemmere for medarbejderen at acceptere, idet han/hun jo selv har været med til at få ændringen gennemført. I praksis kan Kaizen implementeres på mange måder.

> "*Effektivisering for kvalitetens skyld.* … I Birkerød har en daginstitution indført Lean med succes. "Køkkenlågerne hos ællingerne skal vendes" står der på en lille gul lap, der hænger på Kaizentavlen under emnet "indkommende forslag". Kaizentavlen er til forslag, der kan gøre arbejdet lettere for de ansatte i Børnehuset Kastaniebakken i Birkerød. Tavlen er placeret i personalestuen, for det er der de ansatte bruger mest tid, når de ikke er sammen med børnene. – Det er ikke noget revolutionerende forslag, konstaterer Pelle Skov, souchef i Kastaniebakken. Men lidt er godt. Faktisk er små løbende forbedringer en grundlæggende del af Lean som Kaizentavlen er en udspringer af. Små løbende forbedringer, der

skal frigive tid til det der er vigtigt. På Kastaniebakken er det kvalitetstid med børnene uden afbrydelser. – Mange ting er blevet nemmere. For at tage et eksempel, så skal vi ikke længere overveje hvor vi hænger sedler til forældrene, fordi vi har centreret al information omkring indgangen i stedet for at hænge det en masse forskellige steder, forklarer Pelle Skov."[206]

I den praktiske udformning af Lean lægges der vægt på korte (max 1 time) stående møder, hvor medarbejderne og deres leder samles omkring en tavle. De forbedringsforslag, der foreslås på mødet, sættes op på tavlen.

7.4.3. De fem S'er

De fem S'er står for:[207]

Japansk S	**Betydning**	**Dansk S**
Seiri	Organisering	Sortere
Seiton	Tilgængelighed	Simplificere
Seiso	Vedligeholdelse	Systematisere
Seiketsu	Rutiner	Standardisere
Shitsuke	Disciplin	Selvdisciplin

Ved at sætte orden og struktur på dagsordenen skabes overblik. Et rodet skrivebord, et ustruktureret arkiv, sager, som forsvinder, fordi de ikke har en fornuftig placering, er alle sammen steder, hvor der med enkle midler kan sættes ind. Ryd op i rodet. Placer genstandene, så de er nemme at komme til. Sørg for, at den løbende oprydning finder sted og udvis en vis selvdiciplin i forsøget på at bevare overskueligheden. Derved er det muligt at undgå spild. Gennem indførelse af struktur og standarder forsvinder irritationen over ikke at kunne finde papirer og bilag, lige som kommunens medarbejdere bliver opmærksomme på, hvor de skal lede, og hvad de skal gøre i forskellige situationer.

Tilsvarende gør sig gældende for et juridisk kontor. Ved at imple-

206. Se artikel i Danske kommuner "Effektivisering for kvalitetens skyld", 2. november 2006.

207. Ophavsmanden til 5S er Hiroyuki Hirano, der i sin bog fra 1995 "5 Pillars of the Visual Workplace", Productivity Press, omtaler systemet.

mentere fx compliance-programmer opnår kommunen, at det juridiske arbejde bliver sat i system, at ansvar og opgaver er klart placerede, og at juridisk viden forankres i kommunen. Derved bliver kommunen mindre ekspertafhængig og således mindre sårbar, hvis en nøglemedarbejder i juridisk kontor holder ferie, bliver syg eller finder et nyt job.

7.4.4. Nul-fejlstolerance

I Lean-sammenhæng betyder nul-fejlstolerance, at fejl ikke accepteres. Den pågældende medarbejder bør stoppe op med det samme og finde ud af, hvorfor fejlen er opstået og herefter gå i gang med at rette den. Selv om rettelsen kan koste i tid, for eksempel fordi medarbejderne skal videreuddannes, vil tiden normalt være givet godt ud set fra "kundernes" synspunkt. De fleste foretrækker en fejlfri leverance lidt senere, frem for en fejlfyldt leverance til tiden. Det samme gælder også juridisk kontors "kunder" – borgere, fagforvaltninger og institutioner mv. Men på trods af rettidig omhu kan det ikke undgås, at der fra tid til anden vil opstå fejl. Det, der er væsentligst i denne forbindelse, er, at fejl anvendes som en læringsanledning. Det er derfor ikke kun vigtigt at indrette arbejdsprocesserne, så der opstår færrest mulige fejl, men lige så vigtigt, at lære af de fejl, der opstår.

7.4.5. Gemba

Gemba handler om ikke at stole på tredjehåndsoplysninger, men i stedet at tale direkte med de involverede parter. Fejl og uhensigtsmæssige procedurer findes på alle arbejdspladser og kan umiddelbart identificeres i relation til medarbejdernes måde at gøre tingene på. Det er vigtigt at være til stede ude i de enkelte teams og iagttage, hvad der rent faktisk foregår i stedet for at sidde lukket inde i kontorer og mødelokaler og tro, at noget formentlig foregår på en bestemt måde.

Tilsvarende bliver juridisk rådgivning mest værdiskabende, hvis juristerne i juridisk kontor har et indgående kendskab til arbejdsprocesser i den øvrige del af kommunen. Det kan derfor anbefales som en del af et uddannelsesforløb, at sende jurister ud i de fagforvaltninger/institutioner, som de skal yde rådgivning til. Endvidere er en sidegevinst derved ofte, at kommunikationen mellem juridisk kontor og de pågældende fagforvaltninger/institutioner forbedres, ligesom folk kommer til både at kende hinanden og de processer, som måske kan eller bør optimeres juridisk (se også kapitel 6).

7.4.6. Kortlægning af arbejdsgange

For at lette identificeringen af spild anvender Lean en række forskellige typer af diagrammer, der illusterer arbejdsgange, herunder fx værdistrømsanalyser og svømmebanefigurer.

Brugen af forskellige former for diagrammer, der illustrerer kommunens arbejdsgange, kan medvirke til at identificere indsatsområder i relation til spild eller kritiske ansvarsskift.

En værdistrømsanalyse viser, hvor lang tid det tager at gennemføre de enkelte delprocesser i en generel arbejdsproces. En værdistrømsanalyse kan medvirke til at identificere spild i form af for høj gennemløbstid i forhold til, hvor længe juristen reelt arbejder med opgaven. En forudsætning for at en værdistrømsanayse giver mening, er, at der forekommer et vist antal relativt ensartede opgaver. De fleste af de opgaver, som et juridisk kontor i en kommune er ansvarlige for, er så forskellligartede, at det formentlig vil være vanskeligt at anvende værdistrømsanalyser på arbejdsgangene i juridisk kontor.

En anden type diagram er et svømmebanediagram. Et svømmebanediagram viser, hvilke ansvarsskift der indgår i en konkret arbejdsproces. Samtidig kan diagrammet medvirke til at identificere processer, som med fordel kan slås sammen/elimineres. I modsætning til private virksomheder har kommunerne generelt et meget stort antal af deres arbejdsgange til fælles. KL har derfor igangsat opbygningen af en Arbejdsgangsbank, der forsøger at udarbejde svømmebanediagrammer for de kommunale arbejdsgange.[208]

For et juridisk kontor kunne et eksempel være, at kontoret i stedet for at blive kontaktet en enkelt gang i forbindelse med en konkret indgåelse af en kontrakt, ofte bliver kontaktet to eller flere gange med dårlig udnyttelse af ressourcer og tidsspilde tilfølge. En manual i indgåelse af denne type kontrakter kan medvirke til at formindske denne form for spild.

Det kunne også være, at der var behov for at sikre, at juridisk kontor inddrages allerede i forbindelse med forberedelsen af konkrete udbud og inden sagens forelæggelse for kommunalbestyrelsen, frem for at juridisk kontor inddrages efterfølgende med risiko for, at det viser sig, at der knytter sig et grundlæggende – uopdaget – juridisk problem til den sagsfremstilling, der er blevet udarbejdet til brug for sagens politiske behandling.

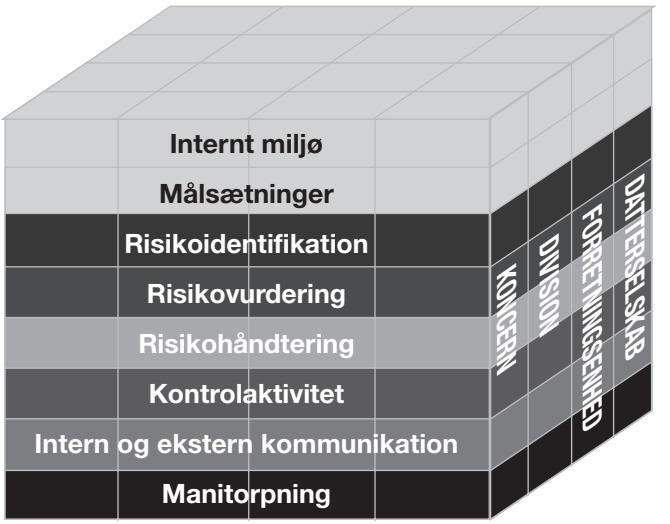
208. Se Danske Kommuner, "Kommunale arbejdsgange under lup", 24. maj 2007.

Bilag 1: Enterprise Risk Management – COSO-rapporten

I september 2004 udsendte the Comittee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission ("COSO") rapporten "Enterprise Risk Management – Integrated Framework".[209] Rapporten, der formodes at udstikke rammerne for private virksomheder i relation til arbejdet med risk management, definerer enterprise risk management som følger:

> Enterprise risk management is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, applied in strategy setting and across the enterprise, designed to identify potential events that may affect the entity, and manage risks to be within its risk appetite, to provide reasonable assurance regarding the achievement of entity objectives.

Følgende figur fra COSO-rapporten giver et overblik over, hvilke elementer der indgår i enterprise risk management.



209. Et executive summary af rapporten kan downloades fra hjemmesiden www.erm.coso.org.

Virksomhedens interne miljø

Et risikostyringssystem skal tilpasses virksomhedens interne miljø og kan således normalt ikke i uændret form overføres til andre virksomheder. Kortlægning af virksomhedens interne miljø udgør således en forudsætning for vurderingen af de øvrige elementer af enterprise risk management. Kortlægningen omfatter bl.a. følgende forhold:

- Virksomhedens værdigrundlag
- Virksomhedens organisation og ressourcer
- Den i virksomheden implementerede ledelsesstil og -struktur, herunder delegation af ledelse og ansvar
- Kompetencer og knowhow hos virksomhedens ledelse og ansatte
- Særlige brancheforhold og vigtige interessenter

Med udgangspunkt i ovennævnte kortlægning udarbejder direktionen et udkast til virksomhedens risikostrategi med henblik på bl.a. at fastlægge, i hvilket omfang virksomheden kan acceptere risici i dens forsøg på at skabe stakeholder value (herefter benævnt virksomhedens "risikovillighed"). Det er vigtigt, at bestyrelsen inddrages i dette arbejde og får lejlighed til endeligt at godkende den af ledelsen foreslåede risikostrategi. Derved sikres, at enterprise risk management-systemet opnår den fornødne forankring i virksomheden i overensstemmelse med god corporate governance.

Fastlæggelse af virksomhedens mål

Med udgangspunkt i virksomhedens risikostyringspolitik udarbejdes konkrete målsætninger for virksomheden, der groft kan opdeles i følgende kategorier:

- Strategiske mål
- Operationelle mål
- Rapporteringsmål
- Compliance-mål

F.s.v.a. virksomhedens konkrete mål vil ovennævnte kategorier ofte overlappe hinanden, fordi de hænger indbyrdes sammen.

Identifikation af muligheder og risici

Der vil uvægerligt løbende opstå begivenheder, som influerer på virksomhedens mulighed for at nå sine mål i enten positiv eller negativ retning. Det er typisk ikke muligt for virksomhedens ledelse at vide om og hvornår, en konkret mulighed eller risiko opstår samt i givet fald hvorvidt den risikerer at påvirke opfyldelsen af virksomhedens mål.

Ved at vurdere en række interne og eksterne forhold har virksomheden heldigvis ofte mulighed for at ræsonnere sig frem til muligheder og risici. Interne forhold af relevans i relation til identifikation heraf er bl.a. virksomhedens kultur, organisation, ansatte, økonomi, rutiner, teknologi og viden. Eksterne forhold af betydning kan bl.a. relatere sig til samfundsøkonomi, miljøforhold, politik, fagforeninger og teknologisk udvikling.

Ved identifikation af muligheder og risici ses både frem og tilbage i tid. Ved at analysere tidligere indtrufne begivenheder, der har påvirket eller ville kunne have påvirket virksomhedens opfyldelse af sine mål, kan virksomheden identificere muligheder og risici. Tilsvarende er muligt gennem en fremadrettet analysering af bl.a. markedsforhold, demografiske udviklinger, lovforslag og andre virksomheders initiativer. Den fremadrettede tilgangsvinkel er i dag af størst vigtighed f.s.v.a. identifikation af muligheder og risici.

Vurdering af muligheder og risici

Muligheder og risici vurderes normalt fra to vinkler: Indvirkning på virksomheden og sandsynligheden for indtræden. Ved vurdering af disse to faktorer benyttes – hvis det er muligt – historiske data, idet vurderinger på grundlag heraf ofte vil være mere retvisende end rent subjektive vurderinger. Historiske data bør imidlertid behandles med forsigtighed, idet relevansen heraf kan ændre sig over tid. Både interne og eksterne data er relevante. Om end virksomhedens egne data ofte vil give de mest præcise vurderinger, kan eksterne data være af relevans i relation til at tjekke rigtigheden af egne data og udbygge eller udfylde huller heri.

Om muligt bør indvirkningen af en konkret mulighed eller risiko kvantificeres til et beløb, idet dette gør det lettere at foretage sammenligninger og prioriteringer. Nogle gange er det ikke praktisk muligt at foretage en kvantificering. Dette er fx tilfældet i relation til offentlig kri-

tik i medier mv. I så fald kan vurderingen foretages kvalitativt med henvisning til virksomhedens mål.

Da ikke alle virksomhedens mål er lige vigtige, vil det ofte være nødvendigt at prioritere målene indbyrdes. Neden for er angivet eksempler på definitioner af henholdsvis "Høj", "Moderat" og "Lav" i relation til muligheders og risicis indvirkning på virksomheden:

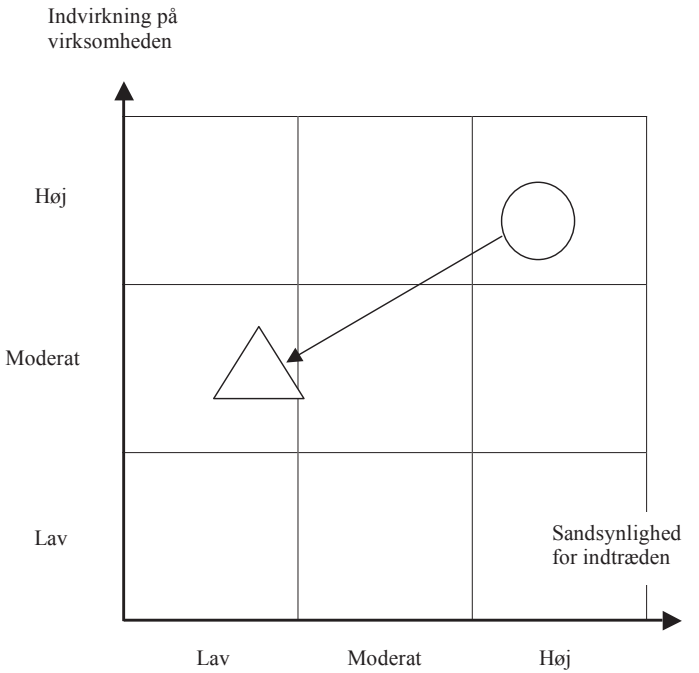
> Virksomheden risikerer at miste eller gå glip af kvantificerbare værdier på over DKK [**], og/eller at miste eller gå glip af ikke-kvantificerbare værdier, der må formodes i betydelig grad at påvirke virksomhedens opfyldelse af sine mål.
>
> Virksomheden risikerer at miste eller gå glip af kvantificerbare værdier på over DKK [**], og/eller at miste eller gå glip af ikke-kvantificerbare værdier, der må formodes i moderat grad at påvirke virksomhedens opfyldelse af sine mål.
>
> Virksomheden risikerer at miste eller gå glip af kvantificerbare værdier på over DKK [**], og/eller at miste eller gå glip af ikke-kvantificerbare værdier, der må formodes i lettere grad at påvirke virksomhedens opfyldelse af sine mål.

Tilsvarende angives neden for eksempler på definitioner af henholdsvis "Høj", "Moderat" og "Lav" i relation til sandsynligheden for indtræden af en konkret mulighed eller risiko:

> Indtræden af begivenheden er overhængende, hvorved forstås, at det er sandsynligt, at begivenheden vil indtræde inden for en periode af [**] år.
>
> Indtræden af begivenheden er sandsynlig, hvorved forstås, at begivenheden måske vil indtræde inden for en periode af [**] år.
>
> Indtræden af begivenheden er usandsynlig, hvorved forstås, at det er usandsynligt, at begivenheden vil indtræde inden for en periode af [**] år.

Følgende risk matrix er et almindelig anvendt værktøj i private virksomheder. Den gør det muligt grafisk at vurdere risici i forhold til hinan-

den med henblik på at prioritere indsatsen. Eksemplet viser, hvordan en risko kan reduceres fx gennem implementering af en række forebyggende aktiviteter. Cirklen viser "bruttoeffekten" før implementeringen af compliance-programmet, mens trekanten viser "nettoeffekten" efter programmets implementering.



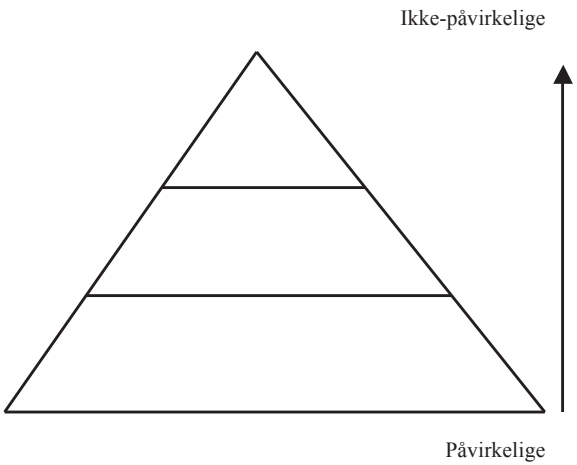
Når virksomheden har vurderet de forskellige muligheder og risici og har plottet dem ind i risk matrixen, vil nogle muligheder og risici ikke kræve umiddelbar aktion, mens andre – de muligheder og risici der har stor indvirkning på virksomheden og høj sandsynlighed for indtræden – vil kræve, at ledelsen straks tager aktion. Dette er mere indgående beskrevet neden for under håndtering af muligheder og risici.

Det kan også være relevant at vurdere virksomhedens mulighed for at udnytte/påvirke muligheder og risici, idet dette kan have indflydelse på virksomhedens håndtering heraf. Hvis fx en risiko ikke lader sig påvirke, udgør den en risiko, som virksomheden blot bør have in mente, idet den således er en del af det at drive virksomhed, der modsvares af muligheden for at skabe stakeholder value. Tilsvarende gælder, hvis en mulighed ikke kan udnyttes af virksomheden, fx fordi virksomhedens

medarbejdere ikke har den fornødne erfaring eller uddannelse til at løfte en konkret opgave.

Lader en mulighed eller risiko sig nemt udnytte eller påvirke, fx ved at virksomheden blot iværksætter nogle få initiativer eller ændrer nogle få procedurer eller rutiner, taler dette naturligvis for, at virksomheden straks tager aktion.

Neden for er vist endnu et værktøj til grafisk visning af muligheder og risicis påvirkelighed.



Alt afhængigt af virksomhedens konkrete forhold vil muligheder og risici, der relaterer sig til fx demografisk udvikling og fremtidig lovgivning, befinde sig i pyramidens øverste lag, fordi virksomheden har svært ved at påvirke disse, mens andre former for muligheder og risici, såsom operationelle og finansielle risici og muligheder, er mere påvirkelige og således findes lavere i pyramiden. Heldigvis er det muligt for virksomheden at udnytte og påvirke de fleste muligheder og risici, deraf pyramideformen.

Håndtering af muligheder og risici

Når de enkelte muligheder og risici er vurderet og prioriteret, skal beslutning træffes om, hvorledes de håndteres. Identifikation af måder at håndtere konkrete muligheder og risici på og valg af den for virksomheden mest fordelagtige håndteringsmåde, udgør en særdeles vigtig

bestanddel af enterprise risk management. Mulige håndteringsmåder i relation til risici falder typisk i følgende fire kategorier:

- Risikoeliminering: Risici elimineres fx ved at virksomheden ophører med en bestemt aktivitet.
- Risikoreduktion: Risici reduceres fx ved at tegne en forsikring eller ved f.s.v.a. compliance-relaterede risici at implementere compliance-programmer.
- Risikospredning: Risici spredes eller fordeles fx gennem udlicitering eller ved at lade en aftalepart bære en del af risikoen for de risici, der er opstået som følge af aftalen.
- Risikoaccept: Risici accepteres som værende en bestanddel af det at drive virksomhed i den pågældende branche, der modsvares af muligheden for profit.

Hvilken håndteringsmåde, der konkret bør vælges, afhænger bl.a. af virksomhedens risikovillighed samt hvilken håndteringsmåde der vurderes at være mest effektiv i lyset af de forhåndenværende ressourcer.

Kontrol, overvågning og kommunikation

Tillid er godt – kontrol er bedre. Denne i militæret ofte brugte frase er også relevant i relation til risikostyring. Løbende kontrol – der bør finde sted på alle niveauer i virksomheden – medvirker til at sikre, at håndteringen af muligheder og risici foregår i overensstemmelse med det implementerede risikostyringssystem, lige som ledelsens kontrol af risikostyring nedad i virksomhedens organisation medvirker til at vise, at ledelsen prioriterer og interesserer sig for de ansattes arbejde hermed. Som følge af, at virksomheder har forskellig(e) historie, mål, organisation, kultur mv. vil konkrete kontrolprocedurer ikke være lige anvendelige i alle virksomheder. Procedurerne skal derfor tilpasses den enkelte virksomheds interne miljø.

Ud over diverse kontrolprocedurer er det vigtigt, at en overvågning af selve risikostyringssystemet finder sted med henblik på at sikre, at systemet løbende optimeres i takt med udviklingen i virksomheden og samfundet. Overvågningen kan finde sted løbende eller ske ved enkeltstående evalueringer. Løbende overvågning er typisk indbygget i selve risikostyringssystemet og er normalt at foretrække, fordi virksomheden

derved hurtigere bliver opmærksom på eventuelle mangler. Hvis virksomheden ikke finder det formålstjenligt at operere med løbende overvågning, kan overvågningen ske i form af enkeltstående evalueringer. Frekvensen heraf varierer fra virksomhed til virksomhed og afhænger af karakteren og omfanget af de interne og eksterne påvirkninger, som virksomheden i en given periode har været udsat for. Ofte vil virksomheder formentlig benytte en kombination af løbende overvågning og enkeltstående evalueringer.

Endelig er effektiv, rettidig, relevant og korrekt kommunikation/information naturligvis af stor betydning for effektiviteten af et risikostyringssystem. Nogle virksomheder har en kultur, hvor forpassede muligheder eller sager der er gået galt, forties og hurtigst muligt søges glemt. En sådan kultur, der er ødelæggende for risikostyringssystemet, opstår typisk, hvis virksomhedens medarbejdere, herunder særligt dens ledere, har en uvilje mod at tale om muligheder/risici, som de i et eller andet omfang burde have identificeret eller imødegået. Da det bl.a. på grund af manglende ressourcer ikke er muligt at identificere eller forudse alle muligheder og risici, er det vigtigt, at virksomhedens medarbejdere animeres til at tale åbent herom og komme med løsningsforslag til, hvorledes det sikres, at virksomheden i fremtiden udnytter/imødegår de pågældende muligheder/risici. Virksomhedens ledelse bør naturligvis i den forbindelse gå foran med et godt eksempel.

Virksomheden kan typisk indhente store mængder af information fra interne og i særdeleshed eksterne kilder. F.s.v.a. risikostyring er det vigtigt, at denne information behandles og fordeles i virksomhedens organisation, således at bestyrelsen, ledelsen og virksomhedens øvrige medarbejdere sikres rettidig og relevant information om risk management.

Med det formål at sikre den fornødne kommunikation bør følgende punkter iagttages:

- Implementering et fælles risikosprog i virksomheden.
- Identifikation af interne og eksterne kilder til risikoinformation.
- Implementering af screenings- og databehandlingsprocedurer
- Implementering af rapporteringsprocedurer
- Kommunikation i årsrapporter, på hjemmesider mv. om risici/muligheder

Implementering i virksomheden

Efter bestyrelsens godkendelse af virksomhedens risikostyringssystem har direktionen ansvaret for at implementere systemet i virksomheden, herunder at uddelegere ansvaret for de forskellige bestanddele af systemet og implementere en fælles risikostyringskultur.

Normalt gennemgår en sådan implementering følgende trin:

- Under hensynstagen til virksomhedens værdigrundlag, mål og interne miljø udarbejder direktionen et udkast til risikostyringspolitik, hvori bl.a. virksomhedens risikovillighed beskrives. Udkastet tager ofte afsæt i en forinden internt eller eksternt udarbejdet risikorapport.
- Direktionen udarbejder et udkast til virksomhedens risikostyringssystem med angivelse af klare rapporterings- og kommandoveje. Direktionen kan med fordel nedsætte et risikostyringsudvalg – eventuelt bistået af eksterne rådgivere – til at hjælpe med udarbejdelsen heraf.
- Bestyrelsen – eventuelt efter forinden at have modtaget den fornødne undervisning om risikostyring – godkender direktionens udkast til risikostyringspolitik og risikostyringssystem og fastsætter formen og kravene til direktionens løbende risikostyringsrapportering til bestyrelsen.
- Ledelsen kommunikerer virksomhedens risikostyringspolitik og risikostyringssystem til virksomhedens medarbejdere, hvilket bl.a. omfatter:
  - Delegering af risikostyringsansvar nedad i virksomhedens organisation, herunder formulering af klare ansvarsbeskrivelser i bl.a. jobbeskrivelser.
  - Formulering af klare risikogrænser for virksomhedens medarbejdere, herunder i særdeleshed over for chefer og andre med ledelsesansvar.
- Ledelsen implementerer en risikostyringskultur i virksomheden, således at alle virksomhedens medarbejdere føler ansvar i relation til identifikation af og kommunikation om muligheder og risici, hvilket bl.a. omfatter:
  - Implementering af et fælles risikosprog, herunder indførelse af fælles risikostyringsdefinitioner og -koncepter.

  - Løbende kommunikation om risici, herunder specielt om "succeshistorier" og væsentlige fremskridt i relation hertil.
  - Implementering af en videndelingskultur f.s.v.a. risici, herunder sikring af at virksomhedens medarbejdere kommunikerer åbent om ting, der er gået galt, med henblik på at gentagelser kan undgås.
- Ledelsen implementerer virksomhedens risikostyringssystem, herunder informerer om målene hermed. Implementeringen omfatter bl.a.:
  - Tilpasning og integration af risikostyrings- og kontrolprocedurer, således at de er i overensstemmelser med virksomhedens kultur.
  - Uddannelse af virksomhedens medarbejdere i risikostyring, herunder i særdeleshed chefer og andre med ledelsesansvar.
  - Tilpasning og integration af virksomhedens risikostyringsaktiviteter med virksomhedens øvrige aktiviteter, således at risikostyring indgår som en naturlig del af det daglige arbejde.
- Direktionen sikrer en løbende vurdering og måling af muligheder og risici, hvilket bl.a. omfatter:
  - Identifikation af de vigtigste succeskriterier i relation til håndtering af muligheder og risici.
  - Implementering af en procedure for løbende vurdering af konkrete risici sammenholdt med vurdering af den fordel, som virksomheden håber at opnå ved at løbe de pågældende risici.
  - Implementering af hensigtsmæssige overvågnings- og kommunikationsprocedurer, hvormed det sikres, at der sker en løbende udvikling af virksomhedens risikostyringssystem i takt med udviklingen i virksomheden og det omgivende samfund.

Stikordsregister

A
Accenture-sagen 118-119, 180
administrative risici 53-54, 55-56
advokatundersøgelser 98-99
aktindsigt 82, 90-91, 120, 137, 187
Ankestyrelsen 26, 103-104
arbejdsgange 32, 42, 69, 86, 90, 94, 96, 99, 186- 191, 195

B
begrænsede økonomiske ressourcer 19
bekræftelses-e-mail 163, 177, 183
borger- og servicerelaterede risici 53-56
borgerrådgivere 99-101
brugerklager 101-102
brugerundersøgelser 67, 101-102, 144, 189

C
centraliseret kontraktindgåelse 126
civil law 139
common law 139
compliance-program 79-83, 85-91, 93, 95-96, 108, 126-130, 144
– Et compliance-program vedr. sygedagpengeloven 91
– Et forvaltningsretligt compliance-program 89
– Et persondataretligt compliance-program 95
– Et udbudsretligt compliance-program 145
COSO-rapporten 52, 197-206

D
Datatilsynet 95, 97, 103-104
debiteringskrav 166, 179, 181
decentraliseret kontraktindgåelse 123
decentral organisering 60-61
demografisk udvikling 19
domstolene 20, 147, 150-151, 155-159

E
effektiviseringer af arbejdsgangene 20
effektiviseringspotentialer 113
effektivitet 14, 19, 21, 185
effektiv kommunikation 155
efteruddannelse 87, 101
Egedal kommune 6, 99
eksterne kontrolorganer 97, 103
eksterne risikoindikatorer 67
erstatningskrav 57, 71, 123, 128
Esbjerg kommune 6
evaluering 65, 109

F
fagforvaltninger 35, 59-62, 87, 90-91, 98, 109, 128-129, 136, 167, 194
fagligt miljø 61, 164
Farum-sagen 77, 103, 133
fast ejendom 132, 140, 147
Favrskov kommune 186
Faxe kommune 99
fleksibilitet 120, 136, 159, 164
Folketingets Ombudsmand 23, 26-28, 30, 90, 106-107, 131, 151
forbud mod begunstigelse af enkeltpersoner (se også økonomisk støtte til enkeltpersoner) 152
forhandlingsforbudet 127
forretningsmæssige risici 42, 44
forskelle mellem offentlige myndigheder og private virksomheder 18
fortrolighed 108, 117, 120, 137
Forum for Offentlig Topledelse 17, 36
fælles kontormøder 63
fælles sprog 71

G
generelle praksisundersøgelser 26-27, 104, 106
generelle sparerunder 19
god forvaltningsskik 21, 67, 88-90

god selskabsledelse 36, 179
Greve kommune 91, 102
Guldborgsund kommune 99
gyldighedsreglen 138

H
Helsingør kommune 186
Herning kommune 121
Hillerød kommune 125
Holbæk kommune 77, 99, 109
Horsens kommune 6, 35
Høje Taastrup kommune 99

I
identifikation af risici 42, 66, 116-122
imagemæssige risici 53-56, 58
individuel visitation 20
informationsteknologisk udvikling 25
innovation 17, 31-32, 39
innovationskultur 39
inspektioner 100, 104, 107
institutioner 23-25, 44, 47, 62, 101, 112, 115, 119, 123, 126, 129, 144, 147, 186, 190, 194
interessenter, se kommunens interessenter
interne kontrakter 98, 101, 113
intern kontrol (egenkontrol) 97
interne risikoindikatorer 66
it risici 53-56

J
juridiske delmål 63-64
juridisk organisation 35, 61
juridiske risici 53-58, 62-77, 188

K
Kaizen - løbende forbedringer 191-192
Kalundborg kommune 99
Klagenævnet for Udbud 103-104, 129, 138, 140
klagesager 29, 67, 83, 104, 163
klientkonflikter 164, 166, 178-180, 182
Kolding kommune 47
kommunalbestyrelsen 99
kommunale tilsyn, det 23, 29, 68, 102, 106-107, 152
kommunalreformen 14, 16, 18, 24, 33-34, 55, 77, 113-115, 136-137
kommunens interessenter 13, 22-25, 57, 82, 111-112, 148, 188-189
kommunens medarbejdere 67, 70, 76, 86-87, 90, 98, 100, 118, 126, 151, 158, 183, 188, 193
kommunens omdømme 72, 89
kommunens revision 98, 102, 152
kommunens størrelse 34
kommunens topledelse 40, 59, 63-65, 76, 87, 90, 123, 148
kommunikation 49, 59, 75-77, 85-87, 155, 182, 190, 203-206
koncipistreglen 134, 138
Konkurrencerådet 103
Konkurrencestyrelsen 103
kontraktdatabase 115, 144
kontraktlængde 136, 140
kontrollanter 23-24, 26, 99
kvalitetssikring 177
køb af institutionspladser 24
Københavns kommune 31, 119, 180

L
lean 185-187
ledelsesmæssige risici 53-56
lokalaviser 67-68
lokalsamfundet 23
lovpligtige opgaver 19
løbetid 117

M
magistratsstyre 61
magtfordrejning 152
medierne (se også pressen) 14, 24-25, 77, 84, 91, 95, 107-108
mellemformstyre med delt administrativ ledelse 61
Miljøklagenævnet 103-104
miljøklausuler 133, 136, 144
miljøkrav 117
minimumsreglen 138
ministeriernes overtilsyn 105
muligheder 13, 20-21, 31, 42, 58, 59, 65-74, 76, 117, 152, 154, 156, 189, 190, 199, 201-206
myndighedsopgaver 14, 17, 32, 131, 164
myndighedsudøvelse 14-15, 73, 88, 131-132, 187-188

mål 22, 36, 38, 42, 47, 49, 63-65, 70, 144, 170, 191, 198-200, 203, 205
målgruppen 81, 86, 95

N
Naturklagenævnet 24, 103-104, 150
no cure – no pay-aftaler 169
Nordjyllands amt 26, 115
nul-fejlskultur 30, 194
ny lovgivning 67, 69
Næstved kommune 99-101
nøgletal 102, 192
Nørby-udvalget 41

O
offentlighed 17, 137, 159
offentligretlig forsyningsforpligtelse 117
offentlig private partnerskaber (OPP) 72, 120
ophævelse af kontrakter 142
ophør af kontrakter 123, 125, 143
opsigelse af kontrakter 119
optioner 136
organisering 34-35, 46-47, 51-52, 59-62, 102, 112, 116, 143, 167
overpris 132-133

P
Parkering København 6, 83-85, 91
personalejuridiske risici 58
personalepolitiske risici 53-56, 58
politikerne 54-55, 67
politiske risici 43, 53-56
pressen (se også medierne) 76-77, 82, 109, 128, 137
prioritering 21, 39-40, 65, 74-75, 82, 122-123, 144-145, 200-201
private og offentlige virksomheder 23, 103
projektorganisering 62, 143
Public Governance-kodekset 13, 17-18, 36-40

R
Rambøll Management 185
Rebild kommune 99
regionerne 24, 34
ressourceforbrug 65, 75, 81, 83, 176
retliggørelse 20-22
retlig interesse 150-151, 156
retsevne 156
retskreds 156
retssager 59, 66, 68, 147-153, 161, 170, 192
retssikkerhed 14, 17-19, 21, 37, 39-40, 89, 92, 104, 150, 187
revision 41, 185
Rigsrevisionen 161, 181
risikoallokering 38, 135
risikoledelse og risikostyring 49
risikoorganisationen 51
risikoprofil 63-64
risikorapportering 75, 77
risikosamfundet 50
risikovillighed 31, 39, 42, 45-46, 63, 73, 76, 198, 203, 205
Roskilde kommune 186
Rønnede kommune 140

S
sager mod klagemyndigheder 150
saglighed 17, 40, 132, 151
samfundsudvikling 67, 69
sandsynlighed 71, 122, 199, 200
second opinion 183
sociale klausuler 117, 133, 136, 144
sociale nævn 26, 91, 93, 103-104
sprog 5, 71, 86-87, 96
standardkontrakter 72, 134-135, 143, 145
standardvilkår 134-136, 138, 144
statslige forskriftsstyring 15
statsstøttereglerne 132
Strukturkommissionen 14-16, 18
styreform 61, 100
styringsmæssige risici 58
sygedagpenge 26-27, 91-92, 94, 147
systemfejl 26, 79
Sønderborg kommune 99

T
tavshedspligt 40, 108, 120, 138, 182, 187
teknologi og it-systemer 67-68
Thisted kommune 149
tilfredshedsundersøgelser 65
tilsyns- og klageorganer 67-69, 105
tovholder 35, 62-63, 81, 87, 143
tværgående funktioner 35, 62

U
Udbudsportalen 133
udløb af kontrakter 36, 140-141, 168
udstationeret 63
udvalgsdagsordener 67
udviklingen i antallet af jurister 33
Utax-sagerne 124

V
Vejle kommune 150
Velfærdskommissionen 19
velfærdsydelserne 19
Viborg kommune 149
videndelingskultur 62, 70, 206
voldgift 155-160
Væksthus for Ledelse 186, 191

Ø
økonomiske hensyn 18
økonomiske aftaler 19, 24, 70
– Økonomiaftalen for 2007 113
– Økonomiaftalen for 2008 21-22, 122
økonomiske risici 44, 53-56, 58, 92, 125, 148
økonomisk forsvarlig formueforvaltning 132, 152
økonomisk støtte til enkeltpersoner (se også forbud mod begunstigelse af enkeltpersoner) 132

Å
åbenhed 24, 39-40, 43, 99, 117, 120, 137, 168
Århus kommune 6, 34, 48, 99, 150, 152, 166, 186