



Faglig og praktisk bistand

*til dit arbejde
som BR-medlem*

Indholdsfortegnelse

Bistand til Borgerrepræsentationens medlemmer: De overordnede rammer, medlemssekretærordningen	4
---	---

Kapitel 1

Hvilke opgaver kan medlemssekretæren løse? **7**

Eksempler på konkrete opgaver, medlemssekretæren kan løse eller være behjælpelig med	7
Bistand til medlemmets arbejde i Borgerrepræsentationen og udvalg	7
Bistand til formidling og medier	7
Anden bistand relateret til det kommunale hverv	8

Kapitel 2

Om partipolitisk neutralitet **9**

Generelt om kravet om partipolitisk neutralitet	10
Hvad betyder det i praksis?	10
— medlemsforslag og forespørgsler	11
— pressearbejde og pressekontakt	11
— konstitueringsdrøftelser	12
— opgaver der ligger ud over hvervet som BR-medlem	12
Særligt om fortrolighed	12

Kapitel 3

Cases **14**

Bistand til medlemmets arbejde i Borgerrepræsentationen og udvalg	14
Danefæ I – Research og informationsindhentning	14
Budget 2019 – overvågning af tidligere vedtagne budgetønsker og prioriteringer	14
Bistand til formidling og medier	14
Danefæ II – Udarbejdelse af læserbrev	14
Lokalavisen Indre By – udarbejdelse af indlæg til lokalavis .	15
Læserbrev – Medlemsforslag vedtaget i Borgerrepræsentationen	15
Læserbrev – fremsendelse til Politikens debatredaktion	15
Læserbrev – fremsendelse til Politikens debatredaktion II	16
Pressekontakt – Opførsel af lommepark	16
Anden bistand relateret til det kommunale hverv	17
Kopimaskinen I	17
To kasketter – BR og Folketinget I	17
Borgerhenvendelse – udarbejdelse af udkast til svar	18
Bistand til udarbejdelse af oplæg for interesseorganisation	18
Besøg hos en interesseorganisation.	18
Hvilke opgaver kan i øvrigt ikke løses	19
Kopimaskinen II	19
Valg til Folketinget	19
To kasketter – BR og Folketinget II	19

Bilag

Bilag A	20
Bilag B Hjemmel	22
Bilag B1 Økonomi- og Indenrigsministeriet generelle udtalelse af 30. juni 2017	24
Bilag B2 Det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen og udvalg	94
Bilag C Kodeks for forvaltningens bistand til Borgerrepræsentationen	159
Bilag C1 Implementering af Bo Smith udvalgs anbefalinger i Københavns Kommune	161

Bistand til Borgerrepræsentationens medlemmer: De overordnede rammer

Forvaltningernes bistand til Borgerrepræsentationens medlemmer er primært centreret i Borgerrepræsentationens Sekretariat i form af medlemssekretærordningen og sekretariatets generelle understøttelse af medlemmerne.

Bilag A viser hvilke indgange til sekretariatet, medlemmerne af Borgerrepræsentationen kan benytte sig af og giver samtidig også et overblik over sekretariatets ydelser med udgangspunkt i det enkelte medlem af Borgerrepræsentationen. Oversigten er ikke fyldestgørende for samtlige af sekretariatets opgaver, idet der i bilaget er lagt vægt på at præsentere de opgaver, som de enkelte medlemmer af Borgerrepræsentationen typisk får løst af Borgerrepræsentationens Sekretariat.

Som det fremgår af bilaget, vil medlemmerne primært henvende sig til Borgerrepræsentationens Sekretariat via fire indgange; henholdsvis 1) hos medlemssekretæren, 2) i forkontoret, 3) hos protokollen og 4) hos IT helpdesk. Det organisatoriske snit med fire indgange til opgavestøtte for det enkelte medlem af Borgerrepræsentationen er valgt for at gøre opgaveløsningen så smidig, overskuelig og effektiv som mulig for medlemmerne. Opgavevaretagelsen håndteres af en lang række medarbejdere i kommunen, blandt andet medlemssekretærerne, det juridiske team i Borgerrepræsentationens Sekretariat, centrene i Økonomiforvaltningen og de øvrige fagforvaltninger. Sekretariatets medarbejdere trækker således på hinandens interne kompetencer samt Københavns Kommunes øvrige medarbejderressourcer, alt efter karakteren af medlemmernes henvendelser.

Medlemssekretærordningen

Alle medlemmer af Borgerrepræsentationen har en medlemssekretær tilknyttet, som kan hjælpe med opgaver relateret til hvervet som medlem af Borgerrepræsentationen, fagudvalgene i kommunen og bestyrelsesarbejde, hvor medlemmet er udpeget af Københavns Kommune.

Medlemssekretærerne er ansat af Københavns Kommune med tjenestested i Borgerrepræsentationens Sekretariat, Økonomiforvaltningen. I praksis er medlemssekretærerne tilknyttet de politiske grupper på Rådhuset og hver gruppe vil således efter et kommunevalg på baggrund af gruppens mandatantal få stillet en medlemssekretær til rådighed ud fra det samlede antal timer gruppen er berettiget til. En medlemssekretær kan således betjene flere grupper eller få tildelt en ny gruppe efter kommunevalget. Medlemssekretærerne vikarierer også for hinanden igennem en makkerordning ved sygdom, orlov etc. Udover betjening af grupperne løser medlemssekretærerne også administrative opgaver i sekretariatet.

Den af Borgerrepræsentationen afsatte budgetramme til sekretariatsbetjening af Borgerrepræsentationens medlemmer udmøntes ud fra et princip om, at hvert enkelt medlem i gruppen som udgangspunkt får stillet bistand til rådighed, der svarer til 7,4 timer pr. uge. I de 7,4 timer indgår bistand fra medlemssekretæren og anden bistand fra Borgerrepræsentationens Sekretariat, herunder administrativ og juridisk bistand.

Det følgende er opdelt i 3 kapitler.

I første kapitel opregnes en række opgavetyper, som medlemssekretærerne typisk varetager i praksis.

Opgaverne vedrører rådgivning og konkret assistance, og opregningen er delt op i følgende kategorier:

- Bistand til medlemmets arbejde i Borgerrepræsentationen og udvalg
- Bistand til formidling og medier
- Anden bistand relateret til det kommunale hverv

Et spørgsmål, som særligt har tiltrukket sig opmærksomhed er, at forvaltningen skal udøve sin bistand inden for rammerne af partipolitisk neutralitet.

Andet kapitel handler derfor om, hvilke grænser grundsætningen om partipolitisk neutralitet sætter for medlemssekretærernes bistand i nogle forskellige typesituationer. Økonomi- og Indenrigsministeriets har sin udtalelse om forvaltningens bistand til politikerne af 30. juni 2017 om dette spørgsmål bl.a. anført, at det kan være vanskeligt i praksis at drage grænsen mellem på den ene side den praktiske, tekniske og indholdsmæssige bistand, som forvaltningen kan yde, og den bistand, som forvaltningen ikke kan yde. Både politikere og forvaltning må løbende være opmærksomme på denne grænsedragning.

I tredje kapitel er opgaver og samarbejdet illustreret med en række eksempler, som er inspireret af praksis i Københavns Kommune.

Kapitel

1

Medlemssekretær- ordningen

Hvilke opgaver kan medlemssekretæren løse?

Medlemssekretæren kan være behjælpelig med opgaver, der relaterer sig til hvervet som borgerrepræsentant. Forvaltningens bistand skal være af faglig og indholdsmæssig karakter og ikke vedrøre rent partipolitiske spørgsmål. Det er ikke et krav, at den sag, der ønskes bistand til, aktuelt skal være under behandling i kommunen.

I spørgsmål af juridisk karakter vil medlemssekretærerne typisk benytte de juridiske medarbejderressourcer, som Borgerrepræsentationens Sekretariat råder over i form af det juridiske team.

I øvrige opgaver har medlemssekretæren også mulighed for at trække på specifikke kompetencer og medarbejderressourcer i Økonomiforvaltningens øvrige centre og i de øvrige fagforvaltninger. Der er endvidere mulighed for at medlemssekretærerne sparrer med hinanden for ad den vej at opnå den bedste servicering af de enkelte medlemmer af Borgerrepræsentationen.

Eksempler på konkrete opgaver, medlemssekretæren kan løse eller være behjælpelig med

Nedenfor følger eksempler på konkrete opgavetyper, medlemssekretæren kan bistå med. Listen er ikke udtømmende.

Bistand til medlemmets arbejde i Borgerrepræsentationen og udvalg

- Udarbejde kommenteret dagsorden til møder i udvalgene og Borgerrepræsentationen
- Generel research, informationssøgning, notatskrivning (sagsoplysning/faktaark)
- Politikerspørgsmål
- Forespørgsler til Borgerrepræsentationen
- Medlemsforslag til Borgerrepræsentationen og udvalgene
- Ændringsforslag og protokolbemærkninger
- Overvåge udvalgenes dagsordener
- Indgang til juridiske spørgsmål, herunder inhabilitet, orlov, hverv, vederlag og tabt arbejdsfortjeneste (Borgerrepræsentationens egne forhold)
- Opgaver relateret til bestyrelsesarbejde, hvor medlemmet er udpeget af Københavns Kommune

Bistand til formidling og medier

- Presseovervågning og indsamle oplysninger om medieomtale
- Udarbejde taler til Borgerrepræsentationen, udvalg eller i forbindelse med hvervet til diverse møder

- Bistand til udarbejdelse af debatindlæg, pressemeddelelser, taler, powerpoint-præsentationer, herunder bistand af f.eks. sproglig eller kommunikationsfaglig karakter
- Opdatering af BR-medlemmers hjemmeside og sociale medier

Anden bistand relateret til det kommunale hverv

- Generel research, informationssøgning og forarbejdning af materiale, f.eks. fremhævning af centrale pointer i et omfangsrigt materiale
- Sekretær på gruppemøder og gruppeledelsesmøder (mødemateriale + opfølgning)
- Bistand til gruppeformand og politisk ordfører
- Udarbejdelse af procesplaner i forhold til gruppens arbejde omkring større sager (f.eks. kommuneplan og budget)
- Koordinere gruppens bestillinger af budgetnotater op til forhandlinger om budget- og overførselssager
- Booke mødelokaler og bestille forplejning i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens vedtagne 'Rammer og retningslinjer for udlån mv. af lokaler på Københavns Rådhus' (BR 30.11.2017 j.nr. 2017-0385815).
- Invitere eksterne oplægsholdere
- Bistå med forberedelse, afholdelse og opfølgning på møder med eksterne interessenter om emner relateret til BR-hvervet
- Finde kurser og kursuslignende arrangementer samt bistå med tilmelding mv.
- Indgang for håndtering af borgerhenvendelser til borgerrepræsentanter
- Ad-hoc IT-assistance

Kapitel

2

Om partipolitisk neutralitet

Generelt om kravet om partipolitisk neutralitet

Det følger af Økonomi- og Indenrigsministeriets ovenfor nævnte udtalelse om forvaltningens betjening af kommunalbestyrelsens medlemmer, at pligten til bl.a. at være partipolitisk neutral, er en norm, som det kommunale embedsværk skal efterleve. Kravet om, at forvaltningen skal være partipolitisk neutral, betyder, at embedsmænd ikke må lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på den bistand, de måtte yde medlemmerne.

Ministeriet anfører følgende om den generelle afgrænsning:

“Ved den nærmere afgrænsning af, hvad der er omfattet af sådanne partipolitiske aktiviteter, som forvaltningen skal holde sig udenfor, må der i øvrigt efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse lægges vægt på formålene med kravet.

Kravet om, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt, skal bl.a. ses i lyset af, at den kommunale forvaltning betjener de kollegiale kommunalpolitiske organer i kommunen, som omfatter repræsentanter fra flere lister/partier. Alle medlemmer af kommunalbestyrelsen skal kunne have tillid til embedsmændene. De må ikke blive opfattet som en støtte for den ene eller den anden politiske gruppe eller fløj i kommunalbestyrelsen. Alle politikere skal have tillid til embedsværket, således at de kan tro på, at de får den fagligt holdbare præsentation af sagerne, som de har krav på, og så de kan tro på, at embedsværket ikke på forhånd har indtaget en bestemt holdning i en sag. Denne tillid er også nødvendig, når det samme embedsværk skal betjene kommunalbestyrelser med skiftende politiske sammensætninger. Kravet om embedsværkets partipolitiske neutralitet har således bl.a. det formål, at forvaltningen ikke må kunne ses som en del af det politiske spil, der kan foregå i forbindelse med behandlingen af kommunale sager i kommunalbestyrelse og byråd.”

Hvad betyder det i praksis?

Medlemssekretærerne skal udøve deres bistand – herunder i forbindelse med de ovenfor nævnte konkrete opgavetyper – i overensstemmelse med kravet om partipolitisk neutralitet.

Det betyder generelt, at BR-medlemmet stiller opgaven og rammen: politisk indhold, formål, målgruppe og deadline for opgaven. BR-medlemmet leverer også det politiske budskab/holdninger.

Medlemssekretæren kan bistå med research, indhentelse af faglig viden om det pågældende emne og evt. udøve bistand af faglig karakter, herunder sprogligt og/eller kommunikationsfagligt. Medlemssekretæren sætter det i de ønskede rammer f.eks. medlemsforslag, forespørgsel, skriftligt spørgsmål, en pressemeddelelse, læserbrev etc. og kan være behjælpelig med pressekontakt.

Jo flere oplysninger BR-medlemmet kommer med – jo bedre og jo hurtigere kan opgaven blive løst.

Der gælder følgende i en række typesituationer:

Medlemsforslag og forespørgsler

Bistanden kan omfatte indholdet af et medlemsforslag og af alternative forslag eller kompromisforslag. Medlemssekretæren kan give faglig rådgivning i forbindelse med udformningen af sådanne forslag. Medlemssekretæren kan også vejlede om mulighederne for at få flertal for sådanne forslag og dermed f.eks. om andre medlemmers eller grupperes holdninger til indholdet af forslagene. Forvaltningens rådgivning vil derimod ikke kunne omfatte politisk rådgivning på tværs af sager, herunder f.eks. om hvordan et medlem eller en gruppe ved at være fleksibel eller indtage en bestemt opfattelse i én sag, må forventes at kunne få flertal for sit forslag i en anden sag, dvs. om hvor der er mulighed for at lave et politisk kompromis på tværs af sager.

Pressearbejde og pressekontakt

Spørgsmålet om formidling i forhold til pressen har givet anledning til særlig opmærksomhed, hvilket skyldes, at følgende fremgår af ministeriets udtalelse:

“Kravet om forvaltningens partipolitiske neutralitet indebærer også, at forvaltningen ikke vil kunne arbejde for at fremme de enkelte medlemmers politik over for offentligheden. Herunder vil forvaltningen f.eks. ikke kunne udarbejde udkast til pressemeddelelser på vegne af et medlem eller en gruppe, hvori medlemmet eller gruppen offentligt præsenterer sin holdning eller sit forslag i en kommunal sag, eller udarbejde talepapirer til brug for offentlige møder til præsentation af sådanne forslag eller holdninger. Dog vil forvaltningen godt kunne bidrage til sådant materiale med oplysninger om indholdet af forslaget, dets juridiske og økonomiske konsekvenser m.v.”

Dette indebærer efter Økonomiforvaltningens opfattelse, at medlemssekretærerne ikke selvstændigt kan arbejde for at fremme de enkelte medlemmers politik, herunder f.eks. udarbejde pressemeddelelser af egen drift. Medlemssekretærerne kan derimod godt bidrage til materialet.

Det kan i praksis være vanskeligt at trække grænsen præcist i det enkelte tilfælde. Det er i den forbindelse vigtigt, at man er opmærksom på de ovenfor nævnte generelle retningslinjer for rollefordelingen mellem BR-medlemmet og medlemssekretæren – dvs. at BR-medlemmet stiller opgaven i f.t. ramme, politisk indhold og budskab, formål, målgruppe mv., og at medlemssekretæren kan bistå med research, indhentelse af faglig viden om det pågældende emne og evt. udøve bistand af faglig karakter, herunder sprogligt og/eller kommunikationsfagligt.

Særligt i f.t. pressekontakten varetages den i udgangspunktet af BR-medlemmerne selv. Medlemssekretærerne kan være behjælpelige i det omfang, at det sker efter aftale med medlemmerne.

Medlemssekretærene kan formidle praktiske oplysninger om journalisterne, hvem er inden for hvilket område, mail/tlf.

BR-medlemmerne kan give medlemssekretæren besked om, hvor medlemmet vil have sendt artikler eller pressemeddelelser hen, hvorefter medlemssekretæren på medlemmernes vegne afsender læserbreve, artikler og pressemeddelelser. Kontakten til pressen kan også foregå på anden vis end på mail, f.eks. telefonisk, så længe kontakten sker i overensstemmelse med kravet om partipolitisk neutralitet.

Konstitueringsdrøftelser

Forvaltningen/medlemssekretærene kan ikke rådgive eller bistå i forbindelse med konstitueringsdrøftelser i kommunen – ud over rent juridiske og valgtekniske forhold.

Opgaver der ligger ud over hvervet som BR-medlem

Helt overordnet kan medlemssekretæren kun udføre opgaver, der knytter sig til hvervet som borgerrepræsentant, og som sker på initiativ af medlemmet og på et partipolitisk neutralt grundlag. Dvs., sekretæren kan f.eks. ikke

- Bistå ved partipolitiske aktiviteter, herunder valgkampe og opstillingsmøder m.v., heller ikke selvom bistanden vedrører en kommunal sag.
- Servicere vælgerforeninger
- Yde anden service, der ikke har tilknytning til hvervet som borgerrepræsentant

Særligt om fortrolighed

Ved indhentning af faglig/praktisk viden fra forvaltningerne, kan sekretærene undlade at gøre opmærksom på, hvem der skal bruge oplysningerne, såfremt det er et ønske i den konkrete sag. Alle ansatte i Borgerrepræsentationens Sekretariat behandler medlemmernes sager fortroligt.

Kapitel

3

Cases

Cases

For at konkretisere arbejdsfeltet – og grænserne – følger herunder en række hypotetiske eksempler på både situationer, hvor der ikke er tvivl om, at medlemssekretæren kan varetage opgaven, og situationer hvor grænsen for, om medlemssekretæren (MS) kan varetage opgaven, overskrides – eller er nær ved.

Bistand til medlemmets arbejde i Borgerrepræsentationen og udvalg

Danefæ I – Research og informationsindhentning

- Opgave** MB spørger via e-mail MS:
"Kender du noget til en nylig analyse fra Kulturarvsstyrelsen om udgifterne til uforudsete udgifter for bygherrer til arkæologiske undersøgelser"
- Svar** MS kan finde analysen frem og sende den til MB.
Ja, det er denne analyse, der tænkes på: XXX

Budget 2019 – overvågning af tidligere vedtagne budgetønsker og prioriteringer

- Opgave** MS får til opgave at koordinere gruppens bestillinger af budgetnotater op til forhandlinger om budget- og overførselssager.
- Svar** MS kan som led i arbejdet overvåge medlemmernes tidligere vedtagne budgetønsker og prioriteringer. MS kan som led i overvågningen gøre et medlem opmærksom på, at en midlertidig bevilling til et projekt, som et medlem interesserer sig for, udløber.
MS kan f.eks. skrive til et medlem:
"Kære X. Du skal være opmærksom på, at den midlertidige bevilling til projekt X udløber i 2018. Den skal derfor fornyes i Budget 2019, hvis du ønsker at fortsætte ordningen. Skal jeg sætte den ind i oversigten over budgetønsker og bestille et budgetnotat?"

Bistand til formidling og medier

Danefæ II – Udarbejdelse af læserbrev

- Opgave** MB spørger som opfølgning på opgaven vedrørende Danefæ I via e-mail MS:
"Kan vi lave noget på den? F.eks. et indlæg til fagbladet *Entreprenøren* om, at vi i budgetforhandlingerne vil arbejde for, at Københavns Kommune ved udlægelse af nye byområder skal foretage arkæologiske forundersøgelser. Herved vil bygherrerne ikke blive mødt med overraskelser i form af uforudsete udgifter til arkæologiske undersøgelser."

Svar MS kan ikke på eget initiativ udarbejde et læserbrev for derefter at 'sælge' det til pressen.
MS kan derimod undersøge og udarbejde et fagligt notat, der belyser hvilke omkostninger arkæologiske undersøgelser kan have for bygherrerne ved nybyggeri. MB kan med udgangspunkt i det faglige notat levere sine politiske budskaber/holdninger til MS. MS kan derefter ud fra MB's anvisninger sætte budskaberne i den ønskede ramme f.eks. i form af et læserbrev. MB kan give MS besked om, hvor MB vil have sendt læserbrevet hen, hvorefter MS på MB's vegne afsender dette.

Lokalavisen Indre By - udarbejdelse af indlæg til lokalavis

Opgave De nyvalgte BR-medlemmer på Indre By modtager en henvendelse fra Lokalavisen Indre BY:
"Til lykke med valget.
Jeg skal høre, om I kunne være interesserede i at skrive et indlæg til Lokalavisen Indre By om jer selv, hvem I er, og hvilke tanker I gør jer om at fremme udviklingen af Indre By."
MB beder MS udarbejde et udkast til indlæg til lokalavisen.

Svar MS kan til MB levere fakta om bydelen, kommunale indsatser i bydelen, lokaludvalgets virke etc. samt udfærdige en faktuel levnedbeskrivelse (CV) af MB. MB skal selv skrive hvilke tanker MB gør sig om at fremme udviklingen af bydelen. MS kan derefter ud fra MB's anvisninger sætte budskaberne i den ønskede ramme i form af en artikel og sende det til lokalavisen på vegne af MB.

Læserbrev - Medlemsforslag vedtaget i Borgerrepræsentationen

Opgave Vores medlemsforslag af 20. juni om kommunens plejehjem er på dagsordenen på torsdag. Jeg tænker, at det bliver stemt igennem.
Jeg skal bede dig om at udarbejde et udkast til læserbrev hvor vi (X parti) tager æren for tiltagene som jo er til stor glæde for de ældre og pårørende - alt sammen fordi de pårørende råbte op i tide - og fordi de blev hørt. Skønt, når nær-demokratiet virker.
Du kan i udkastet tage udgangspunkt i vores motivering til medlemsforslaget og i vores indlæg under Borgerrepræsentationens behandling af medlemsforslaget.

Svar MS kan udarbejde udkast til læserbrev på baggrund af bestillingen, på baggrund af medlemsforslaget og debatten på Borgerrepræsentationens møde.

Læserbrev - fremsendelse til Politikens debatredaktion

Opgave MS har bistået MB med udarbejdelse af et læserbrev. MB beder MS om at sende udkast til læserbrev til Politikens debatredaktion på MB's vegne.

Svar MS kan fremsende debatindlægget til Politikens debatredaktion. Fremsendelsen kan f.eks. se sådan her ud

“Til Politikens debatredaktion
Anders Andersen (X), socialordfører i Københavns Borgerrepræsentation, har skrevet nedenstående læserbrev til jeres debatsider. Jeg har vedhæftet et portrætfoto af Anders til jeres eventuelle brug.
Venlig hilsen
XXX
[autosignatur]”

Læserbrev - fremsendelse til Politikens debatredaktion II

Opgave Politikens debatredaktion svarer MS:

“Kære XXX
Tak for læserbrevet. Det vil jeg gerne bringe på tirsdag.
Jeg har måtte redigere det en lille smule af pladshensyn. I skal være velkomne til at redigere videre i teksten, men send det gerne tilbage inden klokken 14.00. Vigtigt er det også, at læserbrevet ikke bliver længere, end det er nu. Jeg vil meget gerne hører fra jer under alle omstændigheder.
Endnu engang tak for et godt læserbrev!
Venlig hilsen
XXX
Politiken”

Svar MS kan efter aftale med MB svare tilbage til Politikens debatredaktion om at MB kan godkende redigeringen.

Svaret kan f.eks. se sådan ud

“ Kære XXX
Jeg har netop modtaget en tilbagemelding fra Anders, som skriver at jeres foreslåede version er fin.
Mange tak for at bringe det!
Venlig hilsen XXX”

Pressekontakt - Opførsel af lommepark

Opgave MB har stillet et budgetforslag om opførsel af en lommepark på Nørrebro, som vedtages af Borgerrepræsentationen. En journalist på Politiken har udvist stor interesse i opførslen af lommeparker i København og har talt med MB om forslaget om en lommepark på Nørrebro.

MS får af MB til opgave at følge opførslen af lommeparken på Nørrebro og gøre Politikens journalist opmærksom på, når lommeparken skal indvies.

Svar MS kan som led i arbejdet overvåge medlemmernes tidligere vedtagne budgetønsker og prioriteringer, her opførslen af en lommepark. MS kan som led i overvågningen gøre et medlem opmærksom på, når lommeparken skal indvies. MS kan også som led i arbejdet oplyse en journalist om tidspunktet for lomme-

parkens indvielse.

Da lommeparken skal indvies kontakter MS derfor Politikens journalist telefonisk på vegne af MB for at gøre opmærksom på tidspunktet for lommeparkens indvielse. Journalisten spørger under samtalen, om MB kunne være interesseret i et interview under indvielsen af lommeparken. MB har ikke overfor MS givet udtryk for et ønske om at blive interviewet. MS svarer derfor journalisten, at MS vil spørge MB, om MB er interesseret i et interview. MS eller MB vil derefter vende tilbage til journalisten i forhold til den praktiske tilrettelæggelse af interviewet.

Anden bistand relateret til det kommunale hverv

Kopimaskinen I

Opgave MB beder MS kopiere 15 eksemplarer af en lokalplan, som skal bruges senere på dagen til møde i partiets lokalafdeling, hvor der skal holdes oplæg om emnet, og hvor MB gerne vil give mulighed for at følge med i tegninger mv.

Svar Det kan MS godt, da oplægget holdes i kraft af pågældendes medlemskab af BR. Det er ikke et rent partianliggende.

To kasketter - BR og Folketinget I

Opgave MB, der også er valgt til Folketinget, modtager mange henvendelser fra borgere. En del af borgerhenvendelserne, drejer sig om kommunens dispositioner på forskellig vis. Andre af henvendelserne er af landspolitisk karakter, og andre henvendelser igen er blandede. MB beder MS besvare nogle borgerhenvendelser på sine vegne.

Svar MB må oplyses om, at kun de henvendelser, der relaterer sig til hvervet som af BR kan besvares. Dvs. MS kan ikke besvare henvendelser med spørgsmål, sager mv. der relaterer sig til politikerens landspolitiske arbejde.

Borgerhenvendelse - udarbejdelse af udkast til svar

Opgave MS får til opgave at udarbejde et svar på en henvendelse fra en grundejerforening om støj i nattelivet.

Svar MS kan udarbejde et svar på henvendelsen og kan sende svaret på vegne af MB. MS må vurdere om svaret kan udarbejdes ud fra allerede formulerede politiske budskaber fra MB eller om MB skal levere politiske budskaber til brug for udarbejdelsen af svaret.

Borgerhenvendelse - videresendelse fra forvaltning til MS

- Opgave** En borger retter henvendelse til en fagborgmester med en række spørgsmål til borgmesterens holdning til fældningen af en række træer på en af byens pladser.
- Svar** Fældningen af træerne på pladsen er ikke en del af den pågældende forvaltnings opgaveportefølje. Henvendelsen skal derfor besvares af borgmesteren som MB og ikke som borgmester. Forvaltningen giver derfor borgmesteren besked om, at forvaltningen ikke kan bistå med udarbejdelse af et svar til borgeren. Forvaltningen oversender derfor efter aftale med borgmesteren til MS. MS kan bistå borgmesteren som MB med udarbejdelse af et svar på henvendelsen og kan sende svaret på vegne af borgmesteren som MB. MS må vurdere om svaret kan udarbejdes ud fra allerede formulerede politiske budskaber fra MB eller om MB skal levere politiske budskaber til brug for udarbejdelsen af svaret.

Bistand til udarbejdelse af oplæg for interesseorganisation

- Opgave** MB beder MS om at udarbejde et oplæg, MB skal holde for en interesseorganisation om Børne- og Ungdomsudvalgets arbejde med innovative læringsmiljøer i folkeskolen.
- Svar** MS kan udarbejde et oplæg til MB. MS kan f.eks. svare sådan her
"Kære
Jeg har lavet et skriv med pointer til dit oplæg d. 17. februar. Jeg har taget udgangspunkt i indstillingen fra 11. januar om udmøntning af midler til området. Har du behov for, at jeg kigger ind i, hvad KL, DLF og forskningen siger om innovative læringsmiljøer i folkeskolen? "

Besøg hos en interesseorganisation

- Opgave** MB spørger MS om MS kan deltage på et møde med MB hos en interesseorganisation. MB ønsker at MS efterfølgende udarbejder et udkast til pressemeddelelse og en forespørgsel til Borgerrepræsentationen.
- Svar** MS kan deltage på mødet med interesseorganisationen og kan efterfølgende være behjælpelig med udarbejdelse af udkast til pressemeddelelse og forespørgsel. MB leverer de politiske budskaber/holdninger til MS til brug for udarbejdelsen af læserbrev/forespørgsel jf. afsnittet "Hvad betyder det i praksis?".

Hvilke opgaver kan i øvrigt ikke løses

Kopimaskinen II

Opgave Et BR-medlem (MB) beder MS kopiere 20 eksemplarer af sit partis lokalafdelings vedtægter, som skal bruges til en generalforsamling.

Svar Det kan MS ikke, da det ikke har nogen tilknytning til BR. Det er alene et parti-anliggende.

Valg til Folketinget

Opgave MB stiller op til Folketinget og beder efter valgets udskrivelse MS skaffe konvolutter og frimærker, så pågældendes valgbrochurer kan sendes ud i valgkredsen.

Svar Det kan MS ikke. Opgaven har ingen tilknytning til hvervet som BR-medlem, og udsendelse af valgmateriale må ske for MB's egen regning og ikke kommunens.

To kasketter – BR og Folketinget II

Opgave MB, der også er valgt til Folketinget, modtager mange mails indeholdende diverse materialer fra råd, nævn m.v. relateret til MB's arbejde i Folketinget. En af disse mails indeholder en større fil, der er et råds årlige redegørelse. MB sender mailen til MS, og beder om at få printet redegørelsen ud på papir og sendt til pågældendes kontor på Christiansborg med bud.

Svar Redegørelsen relaterer sig til hvervet som medlem af Folketinget, og MB informeres derfor om, at MS ikke kan hjælpe med opgaven.

Bilag



Service på Rådhuset for medlemmer af Borgerrepræsentationen

BR-medlem

Forkontoret

Praktisk vedrørende BR-medlemmerne

2. sal – værelse 4

- Bestilling af buskort, overnatning/transport ved konferencer
- Bestille nøgler, kontorartikler, adgangskort, KK-pjecer
- IT-hjælp, herunder indkøb, reparation, opsætning
- Håndtering af fakturaer, udlæg, taxa- og mobilforbrug
- Avis- og telefonabonnementer
- Booke mødelokaler/forplejning
- Registrere adresseændringer
- Håndtere vederlag og tabt arbejdsfortjeneste

Medlemssekretærer

Kommunalpolitisk og formidlingsmæssig rådgivning

1. sal – værelse 4-14

- Presseovervågning
- Generel research, notatskrivning
- Debatindlæg, pressemeddelelser, taler
- Politikerspørgsmål
- Medlemsforslag og forespørgsler
- Indgang til juridiske spørgsmål, herunder inhabilitet, orlov, tabt arbejdsfortjeneste

Protokollen

Modtagelse & rundvisning

1. sal – værelse 3

- Officielle modtagelser, herunder udarbejdelse af taler
- Rundvisninger

IT-servicedesk

Generel IT-understøttelse

Parterre – værelse 50

- Hjælp til IT-spørgsmål

Bilag

B

Hjemmel

Bilag B.

Hjemmel

I Kommunestyrelsesloven findes den lovgivningsmæssige hjemmel til ydelserne fra Borgerrepræsentationens Sekretariat til medlemmerne i Borgerrepræsentationen.

Af Kommunestyrelseslovens § 8, stk. 6 fremgår følgende:

Stk. 6. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.

Af Kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11 fremgår endvidere følgende:

"... Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i stk. 1 nævnte møder mv., eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed."

Det er Kommunestyrelseslovens § 8, stk. 6 og den sidste del af § 16, "... eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed", som giver Borgerrepræsentationen hjemmel til blandt andet at beslutte hvilke ydelser, Borgerrepræsentationens Sekretariat skal støtte medlemmerne af Borgerrepræsentationen med.

Det er vigtigt at pointere, at sekretariatsbetjeningen fra Borgerrepræsentationens Sekretariat til det enkelte medlem af Borgerrepræsentationen udelukkende gives til opgaver, der er relateret til opgaven som medlem af Borgerrepræsentationen. Der er således ikke hjemmel i kommunestyrelsesloven til at udføre opgaver for medlemmerne, som ikke har en direkte relation til funktionen som medlem af Borgerrepræsentationen.

I forhold til medlemssekretærernes mulighed for at yde "anden støtte" (jf. Kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11) er dette begrænset til bistand og hjælp til kommunalpolitiske aktiviteter, som beskrevet ovenfor. For en medlemssekretær er det derfor afgørende, at der er tale om kommunalpolitiske aktiviteter og ikke partipolitiske aktiviteter.

Der kan i øvrigt henvises til Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer (bilag B1).

KL og Økonomi- og Indenrigsministeriet har endvidere i december 2017 udgivet vejledningen "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg" (bilag B2), som giver et overblik over, hvad arbejdet og rollen som kommunalbestyrelsesmedlem indebærer.

Vejledningen gennemgår desuden en række af de regler, forpligtelser og forventninger, der knytter sig til hvervet som lokal folkevalgt og det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen. Vejledningen fungerer på den måde som et opslagsværk og en håndbog, som man kan bruge i hverdagen gennem hele valgperioden.

Bilag

B1

***Økonomi- og
Indenrigsministeriet
generelle udtalelse
af 30. juni 2017***

Samtlige kommuner og KL

Slotsholmsgade 10
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
oim@oim.dk

Generel udtalelse om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer

Sagsnr.
2016 - 4763

Doknr.
465975

Dato
30-06-2017

Generel udtalelse om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer	1
I. Indledning	2
II. Sammenfatning af udtalelsens konklusioner	3
II.1. Om de kommunalpolitiske organer og deres kompetencer	3
II.2 Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer	4
II.2.1 Afgrænsningen af forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer.....	4
II.2.2 Om sagernes oplysning	4
II.2.3 Om forvaltningens udarbejdelse af indstillinger	4
II.2.4 Om forvaltningens betjening af borgmesteren.....	6
II.2.5 Om forvaltningens betjening af formændene for de stående udvalg.....	8
II.2.6 Om forvaltningens betjening af de enkelte medlemmer ved udøvelsen af deres rettigheder efter lov om kommunernes styrelse og ved deres varetagelse af kommunale hverv.....	9
II.3. Bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer	9
II.3.1 Kommunalbestyrelsens adgang til at pålægge forvaltningen at yde bistand til medlemmerne	9
II.3.2 Sætter lovgivningen grænser for omfanget af denne bistand?	10
II.3.3 Sætter lovgivningen grænser for indholdet af denne bistand?	10
II.3.4 Kravet om lige behandling af kommunalbestyrelsens medlemmer	13
II.3.5 De øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til oplysninger om bistanden	14
II.3.6 Retningslinjer for bistanden	15
III. Grundlaget for udtalelsen	16
III.1. Lovgivning og forarbejder	16
III.1.1 Regler i lov om kommunernes styrelse	16
III.1.2 Forarbejder til visse bestemmelser i lov om kommunernes styrelse	18
III.2. De kommunale tilsynsmyndigheders praksis m.v.	28
III.2.1 De kommunale tilsynsmyndigheder.....	28
III.2.2 Om et medlems ret til teknisk bistand til specifikation af et ændringsforslag til budgetforslaget.....	28
III.2.3 Om kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til oplysning om grundlaget for kommunalbestyrelsens beslutninger og orientering om materiale i forvaltningen	28
III.2.4 Om forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsesmedlemmer	29
III.2.5 Om forvaltningens udarbejdelse og udlevering af mødemateriale til nogle, men ikke alle de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der skal deltage i et møde	34
III.2.6 Vedrørende ret til sagsindsigt i materiale, som har været forelagt et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen.....	35
III.2.7 Besvarelser af folketingsspørgsmål.....	36
III.3 Vejledninger og rapporter	38



III.3.1 Rapporten "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet"	38
III.3.2 Vejledningen "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg"	39
III.3.3 Bo Smith-udvalgets rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre"	40
III.3.4 KL's "Kodeks for forvaltningens rådgivning – Inspiration til den lokale debat"	44
IV. Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse	46
IV.1. Generelt om de kommunalpolitiske organer og deres kompetencer	46
IV.1.1 Kommunalbestyrelsen	47
IV.1.2 Økonomiudvalget og de stående udvalg	47
IV.1.3 Særlige udvalg m.v.	48
IV.1.4 Borgmesteren	49
IV.1.5 Udvalgsformændene	49
IV.1.6 Medlemmerne og deres rettigheder	50
IV.1.8 Sammenfatning	51
IV.2. Forvaltningen og dens opgaver	51
IV.2.1 Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer	51
IV.2.2 Varetagelse af opgaver efter delegation	59
IV.2.3 Bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer	59

I. Indledning

Denne udtalelse skal ses på baggrund af et øget fokus gennem de senere år på embedsværkets arbejde. Det øgede fokus har særligt været rettet på reglerne og rammerne for og udviklingen af de faktuelle vilkår for centraladministrationens arbejde, men også det kommunale embedsværks stilling har fået og fortjener opmærksomhed.

Spørgsmålet om den kommunale forvaltnings bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer har været behandlet i forskellige sammenhænge, herunder i Økonomi- og Indenrigsministeriets rapport "Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet", 2013, i KL's og Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg", 2013, i Bo Smith-udvalgets rapport om samspejlet mellem politikere og embedsmænd, "Embedsmanden i det moderne folkestyre", 2015, samt i KL's opfølgende "Kodeks for forvaltningens rådgivning – Inspiration til den lokale debat", 2016. Herudover foreligger der fra de senere år et antal tilsynsudtalelser fra Statsforvaltningen om emnet, mens den øverste kommunale tilsynsmyndighed – Økonomi- og Indenrigsministeriet – ikke har udtalt sig herom i konkrete sager.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har imidlertid bl.a. på baggrund af Bo Smith-udvalgets rapport og den foreliggende tilsynspraksis fundet, at emnet giver anledning til sådanne spørgsmål af betydning for det praktiske arbejde i kommunerne, at der er grundlag for, at ministeriet afgiver denne generelle udtalelse.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i lyset af udtalelsens generelle karakter og de emner af interesse for kommunerne i almindelighed, som behandles i udtalelsen, i forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen haft en dialog herom med KL. Udtalelsen og dens indhold er imidlertid alene ministeriets ansvar.

Der er således tale om en generel vejledende udtalelse afgivet af Økonomi- og Indenrigsministeriet som ressortmyndighed for reglerne om kommunernes styrelse.

Udtalelsen indeholder vejledende tilkendegivelser om de retlige grænser for det kommunale embedsværks bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer. Den indeholder derimod ikke tilkendegivelser om, hvordan forvaltningen mest hensigtsmæssigt skal varetage sit arbejde. Herudover indeholder udtalelsen i afsnit IV.2.3.6.2 en opfordring til kommunalbestyrelserne.

Formålet med udtalelsen er at vejlede alle kommunalbestyrelser om, hvilke muligheder lovgivningen giver for, at forvaltningen kan yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, og om den overordnede juridiske ramme, dvs. ansvars- og opgaveforde-



lingen i kommunen, inden for hvilken sådan bistand skal ses. Udtalelsen vil endvidere tjene som vejledning for Ankestyrelsen, der i første instans varetager tilsynet med kommunerne.

Udtalelsen tager udgangspunkt i den almindeligt udvalgsstyrede kommune, og der er ikke særskilt taget højde for de forskelle i reglerne om forvaltningens betjening af de kompetente organer i kommunen, som følger af, at en kommune har en anden styreform.

Udtalelsens konklusioner om forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer og langt de fleste betragtninger i udtalelsen i øvrigt gælder imidlertid helt tilsvarende for kommuner, der har valgt en anden styreform. Dog bemærkes, at den særlige betjening fra forvaltningen, som borgmesteren i en almindelig udvalgsstyret kommune ydes som følge af sin stilling som øverste daglige leder af forvaltningen, jf. herom afsnit IV.2.1.4, tilsvarende tilkommer udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse. Dette gælder dog alene for så vidt angår den del af forvaltningen, der varetager vedkommende udvalgs opgaver. Endvidere bemærkes, at rådmænd i magistratsstyrede kommuner som følge af, at de også varetager den umiddelbare forvaltning af de kommunale anliggender, der efter styrelsesvedtægten er henlagt til dem, af forvaltningen også ydes betjening med hensyn til sagernes indhold, og at de har instruktionsbeføjelse i forhold til forvaltningen i denne henseende.

Denne udtalelse omfatter ikke spørgsmål om kommunalbestyrelsens muligheder for at træffe beslutning om at godtgøre udgifter eller yde økonomisk støtte efter § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse til kommunalbestyrelsens medlemmer.

II. Sammenfatning af udtalelsens konklusioner

II.1. Om de kommunalpolitiske organer og deres kompetencer

Lov om kommunernes styrelse tillægger følgende organer i kommunen beslutningskompetence: kommunalbestyrelsen, de stående udvalg og økonomiudvalget samt for så vidt angår den administrative ledelse af kommunen borgmesteren. Hertil kommer, at borgmesteren og udvalgsformændene efter særlige bestemmelser er tillagt beføjelser til at træffe enkelte afgørelser. Endvidere er der i et vist begrænset omfang mulighed for at tillægge beslutningskompetence til særlige udvalg nedsat efter § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.

De organer ud over den folkevalgte kommunalbestyrelse, som lov om kommunernes styrelse tillægger beslutningskompetence, er alle valgt af kommunalbestyrelsen, og de kollegiale organer er valgt ved forholdstalsvalg, således at deres sammensætning så vidt muligt afspejler kommunalbestyrelsens.

Forvaltningen er ikke ved loven tillagt selvstændig kompetence, men afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen.

Det følger også af reglerne i lov om kommunernes styrelse om de kommunalpolitiske organer, at der ikke er andre end de nævnte organer, som kan træffe beslutninger på vegne af kommunen. Enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller grupper af kommunalbestyrelsesmedlemmer kan således udpeges til at varetage kommunale hverv, men de har ikke og kan ikke tillægges kompetence til at træffe beslutninger på kommunens vegne.

Der henvises til afsnit IV.1-IV.1.8 nedenfor.



II.2 Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer

II.2.1 Afgrænsningen af forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer

Det følger af det forhold, at forvaltningen afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen, at forvaltningen i alle forhold er underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger.

Lov om kommunernes styrelse forudsætter endvidere, at de organer, som forvaltningen som udgangspunkt skal betjene, er de organer, der er tillagt beføjelser i kommunen, dvs. kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget, de stående udvalg og eventuelle § 17, stk. 4-udvalg samt borgmesteren og udvalgsformændene for så vidt angår de kompetencer og beføjelser, de er tillagt. Hertil kommer de enkelte medlemmer, når de udfører hverv, som de er udpeget af kommunalbestyrelse eller udvalg til at varetage på kommunens vegne.

Forvaltningens forudsatte handleområde er således at betjene disse organer med henblik på, at kommunen skal fungere som myndighed, herunder træffe de nødvendige forberedende og opfølgende beslutninger og udføre de faktiske opgaver, som dette kræver.

Forvaltningen kan udøve sit forudsatte handleområde uafhængigt af, om kommunalbestyrelsen har truffet beslutning herom. Det forhold, at forvaltningen har et forudsat handleområde, berører ikke de kommunalpolitiske organers adgang til at fastsætte indholdsmæssige eller processuelle retningslinjer for forvaltningens virksomhed.

Det er også på disse organers vegne, at forvaltningen ved delegation kan tillægges beslutningskompetence.

Herudover kan forvaltningen varetage andre opgaver, som den inden for lovgivningens rammer pålægges af kommunalbestyrelsen eller udvalg. Dette kan omfatte bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer er ikke hovedemnet for denne udtalelse, men Økonomi- og Indenrigsministeriet finder, at der er anledning til at gøre de i afsnit II.2.2- II.2.6 anførte bemærkninger om forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer.

Der henvises til afsnit IV.2.1.1 nedenfor.

II.2.2 Om sagernes oplysning

Det er en almindelig kommunalretlig grundsætning, at sagerne skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Om dette er tilfældet, afgøres inden for vide rammer af kommunalbestyrelsen.

Det er forvaltningen, der sørger for, at der foreligger det fornødne oplysningsgrundlag til, at der kan træffes beslutning i sagerne. Vurderingen af, om dette er tilfældet, er en retlig vurdering, som må baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser eller overvejelser om, hvordan flertal eller mindretal i kommunalbestyrelsen stiller sig til en sag. Hvilket oplysningsgrundlag en beslutning kræver, kan dog være afhængigt af, hvilken løsning der peges på, også selv om valget af løsning er et politisk valg.

Der henvises til afsnit IV.2.1.2 nedenfor.

II.2.3 Om forvaltningens udarbejdelse af indstillinger



Den kommunale forvaltning er med hensyn til forberedelse af sager til politisk beslutning (udarbejdelse af indstillinger) alene forpligtet til at følge en instruktion, tilkendegivelse eller lignende om, hvad en indstilling til et kommunalpolitisk organ skal gå ud på, hvis denne instruktion hidrører fra kommunalbestyrelsen eller et udvalg, der har kompetence for så vidt angår det omhandlede sagsområde, eller instruktionen hidrører fra borgmesteren, hvis borgmesteren har kompetence for så vidt angår det omhandlede spørgsmål. Det er ikke tilstrækkeligt til, at der foreligger en sådan pligt, at der f.eks. foreligger oplysninger om, at der er et flertal i kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg, som støtter en bestemt løsning – eller at borgmesteren støtter den.

Forvaltningen er således ikke underlagt instruktionsbeføjelse fra de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, partier/liste eller nogen grupper af politikere, idet disse ikke er tillagt nogen beslutningskompetence i kommunen.

Det følger af forvaltningens pligt til generelt at handle inden for almindelig faglighed, at den eller de løsninger, der forelægges til politisk beslutning, skal være fagligt forsvarlige – og som nævnt ovenfor, at sagerne skal være forsvarligt oplyst.

Forvaltningen er imidlertid ikke forpligtet til at forelægge enhver fagligt forsvarlig løsning for de besluttende organer. Forvaltningen kan således – samtidig med, at den overholder kravene til faglighed og foretager en vurdering af, hvilken løsning som fagligt vil være bedst – være lydhør over for politiske signaler, således at forvaltningen forelægger forslag, der både er fagligt forsvarlige og må formodes at kunne samle flertal i kommunalbestyrelsen.

Forvaltningen kan i den forbindelse lytte til medlemmer og grupper i kommunalbestyrelsen. Forvaltningen kan f.eks., inden den fastlægger sin indstilling, drøfte forslag og deres nærmere indhold med flertallet og dets repræsentanter med henblik på at få nærmere kendskab til, hvad der kan tænkes at kunne samle flertal i kommunalbestyrelsen. Det vil ofte være udvalgsformændene og nok især borgmesteren, der typisk repræsenterer flertallet, som vil være forvaltningens første valg med hensyn til, hvem man lytter til for at få input til indholdet af de forslag, som skal præsenteres for kommunalbestyrelse og udvalg. Forvaltningen er imidlertid ikke begrænset til kun at tale med disse herom. Forvaltningen kan således have drøftelser med en bredere flertalskreds i kommunalbestyrelsen med henblik på at fastlægge indholdet af det forslag, den vil fremlægge. Forvaltningen kan også have drøftelser med et mindretal eller dets repræsentanter i den anledning. Forvaltningen vil i sådanne drøftelser kunne forelægge oplysninger og sagsmateriale for de pågældende medlemmer. I denne forbindelse vil forvaltningen f.eks. kunne deltage i gruppemøder eller møder mellem flere liste/partier i kommunalbestyrelsen.

Der kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke antages at være en retlig pligt for forvaltningen til – når dette i øvrigt er fagligt forsvarligt – altid at forelægge den løsning, som flertallet synes at ønske, hvis dette ikke er kommet til udtryk gennem et ønske fra et kompetent kommunalpolitisk organ. Dette skyldes, at forvaltningen ikke er underlagt de enkelte medlemmers eller grupperes instruktionsbeføjelse. Forvaltningens legitime interesse i at fremlægge forslag, som kan samle flertal, vil indebære, at forvaltningen vil udvælge og forelægge forslag, der ligger inden for rammerne af eventuelle politiske forhåndstilkendegivelser, uanset om disse tilkendegivelser er kommet til udtryk gennem vedtagelser i et kommunalpolitisk organ og dermed er retligt bindende forvaltningen, eller om de er kommet til udtryk på anden måde.

I forbindelse med valget af indstilling forudsætter embedsværkets pligt til at handle inden for almindelig faglighed, at et valg, som forvaltningen har truffet i forbindelse med f.eks. en indstilling, ikke fremstilles som et valg begrundet i faglighed, hvis der reelt er tale om en løsning blandt flere fagligt forsvarlige, som forvaltningen har valgt, fordi den mener, at det er denne løsning, der kan samle flertal.



Forvaltningen er ikke forpligtet til kun at forelægge én fagligt forsvarlig løsning for det kompetente kommunalpolitiske organ.

Såfremt kommunalbestyrelsen ønsker, at forvaltningen følger en bestemt fremgangsmåde, f.eks. udarbejder dagsordener eller indstillinger på en bestemt måde eller overholder bestemte krav til indhold eller form i forbindelse med forberedelse af sager, kan kommunalbestyrelsen pålægge forvaltningen dette. Sådanne beslutninger vil også kunne træffes af et stående udvalg eller økonomiudvalget inden for dette udvalgs sagsområde, medmindre beslutningen er i strid med en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg har endvidere meget vid adgang til at træffe beslutninger om indholdet af de sager, der skal forelægges dem, idet de jo har beslutningsretten i sagen. Kommunalbestyrelsen eller udvalget kan således træffe generelle beslutninger om, hvordan forvaltningen kan eller skal oplyse sagerne, herunder f.eks. om, at forvaltningen ikke – uden at forelægge spørgsmålet for kommunalbestyrelsen eller udvalget – må indhente oplysninger eller rådgivning fra eksterne parter som f.eks. konsulentfirmaer eller advokater, eller at forvaltningen, når den indhenter sådanne oplysninger eller rådgivning, skal anvende bestemte eksterne parter. Under hensyn til, at det er kommunalbestyrelsen henholdsvis udvalget, der har beslutningsretten i sagen, kan vedkommende kommunalpolitiske organ også i en konkret sag træffe afgørelse om, at sagen skal oplyses på en bestemt måde, herunder f.eks. at der ikke må indhentes oplysninger fra bestemte kilder eller om visse spørgsmål i sagen. Kommunalbestyrelsen eller udvalget kan endvidere træffe beslutning om, at en specifik indstilling ønskes belyst. Såfremt forvaltningen er af den opfattelse, at en beslutning om oplysning af sagen eller om indholdet af en indstilling generelt eller i en konkret sag er i strid med kravet om, at sagerne skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag eller er i strid med de krav til faglighed, som stilles til forvaltningens virke, må forvaltningen gøre opmærksom herpå.

Under hensyn til, at forvaltningen betjener hele kommunalbestyrelsen, er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelse eller udvalg hverken generelt eller i en konkret sag lovligt kan træffe beslutning om, at forvaltningen ikke må søge input fra medlemmer af kommunalbestyrelsen eller kun må søge input fra nogen, men ikke fra alle medlemmer eller grupper i kommunalbestyrelsen med henblik på udformningen af forslag. Endvidere kan hverken kommunalbestyrelsens eller udvalgenes beslutninger ændre på, hvilke organer i kommunen som har – og ikke har – beslutningskompetence og derfor har instruktionsbeføjelse i forhold til forvaltningen med hensyn til sagens indhold og den indstilling, som skal forelægges.

Der henvises til afsnit IV.2.1.3 nedenfor.

II.2.4 Om forvaltningens betjening af borgmesteren

Det er ikke muligt udtømmende at angive, hvad forvaltningen skal betjene borgmesteren med, idet dette ligesom betjeningen af de øvrige kommunalpolitiske organer kan omfatte udførelsen af mange forskellige opgaver og funktioner. Derfor er der i det følgende fokus på, i hvilke funktioner forvaltningen skal betjene borgmesteren, og der nævnes eksempler på, hvad denne betjening kan omfatte.

I sine funktioner som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget har borgmesteren krav på forvaltningens betjening. Denne betjening kan f.eks. omfatte udarbejdelse af talepapirer og håndakter og mundtlig briefing om sagerne i det omfang, hvori det er hensigtsmæssigt for, at vedkommende kan bestride formandshvervet. Det kan f.eks. være, at borgmesteren afholder møde med direktionen, hvor de sager, som skal behandles på førstkommende kommunalbestyrelses- eller økonomiudvalgsmøde, gennemgås. Betjeningen omfatter også den indholdsmæssige side af sagerne. F.eks. kan det være nyttigt at drøfte eventuelle alternative løsninger i politisk



vanskelige sager med borgmesteren inden et kommunalbestyrelses- eller økonomiudvalgsmøde, således at borgmesteren som formand har mulighed for at fremsætte kompromisforslag, som forvaltningen fagligt kan stå inde for. Sådanne drøftelser vil også kunne omfatte vejledning fra forvaltningen om mulighederne for at få flertal for en indstilling og dermed f.eks. om gruppernes forventede holdninger i sagen. Borgmesteren kan således på denne måde få taktisk rådgivning. Det må blot erindres, at borgmesteren heller ikke i denne forbindelse har instruktionsbeføjelse i forhold til forvaltningen. Formanden har også krav på eksempelvis juridisk bistand til at afklare tvivlsspørgsmål med hensyn til dagsordenens udformning og mødeledelsen.

Det følger af, at borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen, at vedkommende repræsenterer kommunen udadtil i mange sammenhænge. Også i denne egenskab har borgmesteren krav på forvaltningens betjening. Forvaltningen kan således f.eks. udarbejde talepapirer, baggrundsmateriale og beredskaber m.v. med henblik herpå. Forvaltningen vil også kunne udarbejde eksempelvis pressemeddelelser eller nyheder til kommunens hjemmeside eller opslag på en officiel kommune- eller borgmesterprofil på Twitter eller andre sociale medier, hvor borgmesteren udtaler sig på kommunens vegne. Borgmesteren vil i sådant materiale f.eks. kunne udtale sig om initiativer, der er politisk vedtaget, og vedkommende vil kunne udtale sig på baggrund af beslutninger truffet af de kommunalpolitiske organer. Borgmesteren vil imidlertid også kunne udtale sig om f.eks. initiativer eller beslutninger fra forvaltningen, i det omfang forvaltningen er tillagt den endelige beslutning i en sag, eller i det omfang borgmesteren udtaler sig om, hvad forvaltningen har planlagt at forelægge politisk, og forvaltningen skal betjene borgmesteren i den forbindelse. Dette skyldes, at borgmesteren er øverste daglige leder af forvaltningen, og at vedkommende generelt repræsenterer kommunen udadtil.

Forvaltningen vil også skulle betjene borgmesteren som forvaltningens øverste daglige leder. Det indebærer, at borgmesteren kan anmode om nye oplysninger og om at få produceret nyt materiale for så vidt anmodningerne har relation til de forhold i forvaltningen, som borgmesteren har kompetence med hensyn til. Dette omfatter alle formelle spørgsmål, dvs. formelle spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen og forvaltningens indretning, men også udvalgenes overholdelse af deres bevillinger. Det omfatter også kommunalbestyrelsens egne forhold, idet borgmesteren har indstillingsretten til kommunalbestyrelsen med hensyn til disse forhold, og i disse sager er forvaltningen undergivet borgmesterens instruktioner. Borgmesterens adgang i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen til dokumenter i forvaltningen er i øvrigt reguleret af forvaltningsloven og almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse.

Som øverste daglige leder af forvaltningen kan borgmesteren som udgangspunkt deltage i alle forvaltningens aktiviteter. Borgmesteren kan således deltage i forvaltningens både eksterne og interne møder, herunder møder mellem forvaltningen og medlemmer af kommunalbestyrelsen, og borgmesteren kan også generelt eller i konkrete tilfælde kræve at blive orienteret om, at sådanne møder finder sted. Kommunalbestyrelsen vil kunne træffe beslutninger om kommunens administrative forhold, herunder om borgmesterens muligheder for at deltage i møder, i det omfang der ikke herved sker en begrænsning i borgmesterens almindelige adgang til at udøve de funktioner, der tilkommer borgmesteren som øverste daglige leder af forvaltningen.

Borgmesteren kan ikke kræve, at forvaltningen indhenter oplysninger eller udarbejder nyt materiale vedrørende indholdet af sager, som henhører under de stående udvalg. Økonomi- og Indenrigsministeriet er i den forbindelse opmærksomt på, at afgrænsningen mellem aspekter, der vedrører de formelle eller ekspeditions-mæssige forhold i en sag, og de indholdsmæssige forhold i sagen, ikke altid umiddelbart er klar, men kan bero på en nøje vurdering af konkrete omstændigheder.

Forvaltningen kan også i denne sammenhæng være politisk lydør. Der kan således f.eks. være tilfælde, hvor borgmesterens ønske om, at der indhentes bestemte oplys-



ninger eller udarbejdes materiale i en sag, er udtryk for et ønske fra et flertal i kommunalbestyrelsen eller et udvalg om, at nogle bestemte forhold i en sag skal undersøges nærmere. Forvaltningen vil kunne indhente de pågældende oplysninger eller udarbejde det pågældende materiale, også selv om forvaltningen ikke selv vurderer, at dette er nødvendigt eller hensigtsmæssigt. Forvaltningen er imidlertid ikke forpligtet til at følge borgmesterens ønske. Dette er en følge af, at borgmesteren som nævnt ovenfor ikke har kompetence med hensyn til indholdet af forvaltningens sager. Såfremt forvaltningen f.eks. er af den opfattelse, at de oplysninger m.v., som borgmesteren beder om, er helt uden betydning i den pågældende sag, kan forvaltningen undlade at følge anmodningen. I givet fald kan borgmesteren i sin egenskab af mødeleder sætte en sag på kommunalbestyrelsens dagsorden, hvis vedtagelse indebærer, at oplysningerne skal indhentes eller materialet udarbejdes. Forvaltningen vil i sin indstilling til kommunalbestyrelsen i en sådan sag kunne gøre rede for, hvorfor oplysningerne eller materialet efter forvaltningens opfattelse er uden betydning i sagen.

Borgmesteren har som øverste daglige leder af forvaltningen og formand for økonomiudvalget pligt til at holde økonomiudvalget underrettet om forhold vedrørende økonomi og personale m.v., som henhører under borgmesterens og økonomiudvalgets kompetencer. Borgmesteren kan i denne henseende uden beslutning fra kommunalbestyrelsen eller udvalget iværksætte undersøgelser om kommunens forhold med henblik på at orientere udvalget eller som led i forberedelsen af sager, som skal forelægges udvalget til beslutning. Betjening af borgmesteren i forbindelse med dette arbejde er en del af forvaltningens forudsatte handleområde. Forvaltningen er i sin udarbejdelse af indstillinger til økonomiudvalget ikke undergivet borgmesterens instruktionsbeføjelse.

I sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen har borgmesteren endvidere krav på forvaltningens betjening for så vidt angår sådanne generelle praktiske støttefunktioner, som sædvanligvis ydes til en forvaltningschef. Dette omfatter f.eks. sekretærbistand, herunder kalenderstyring og telefonbetjening af rent praktisk karakter. Herunder vil forvaltningen naturligvis også kunne sætte aftaler i borgmesterens kalender og besvare telefonopkald, som ikke vedrører kommunen, men f.eks. er private eller vedrører borgmesterens partipolitiske tilhørsforhold.

Derimod kan forvaltningen ikke i øvrigt betjene borgmesteren med hensyn til forhold, der ikke vedrører borgmesterens funktioner i kommunen. Borgmesterens funktioner omfatter ikke private engagementer, hvor borgmesteren ikke deltager som kommunens repræsentant i sin egenskab af borgmester. Borgmesterens funktioner omfatter heller ikke partipolitiske engagementer som f.eks. gruppemøder, opstillingsmøder, valgmoder og andre møder i det parti, som borgmesteren repræsenterer. Forvaltningen vil således ikke kunne udarbejde materiale m.v. til sådanne møder.

Der henvises til afsnit IV.2.1.4 nedenfor.

II.2.5 Om forvaltningens betjening af formændene for de stående udvalg

En udvalgsformand har inden for udvalgets sagsområde krav på forvaltningens betjening i sin funktion som den, der indkalder og leder udvalgenes møder. Denne betjening omfatter de funktioner, som er nævnt ovenfor i forbindelse med borgmesterens funktioner som formand for kommunalbestyrelse og økonomiudvalg. Heller ikke udvalgsformanden har instruktionsbeføjelse over for forvaltningen med hensyn til sagernes indhold.

Det er sædvanligt, at udvalgsformanden repræsenterer kommunen udadtil i nogle af de sager, der henhører under udvalgets område. Forvaltningen vil således inden for et udvalgs sagsområde kunne betjene udvalgsformanden i denne egenskab på samme måde, som borgmesteren betjenes som kommunens repræsentant.



Der henvises til afsnit IV.2.1.5 nedenfor.

II.2.6 Om forvaltningens betjening af de enkelte medlemmer ved udøvelsen af deres rettigheder efter lov om kommunernes styrelse og ved deres varetagelse af kommunale hverv

Forvaltningen har efter lovgivningen i visse situationer pligt til at betjene de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, uanset om kommunalbestyrelsen har truffet beslutning herom eller ej. Lov om kommunernes styrelse forudsætter, at forvaltningen udfører disse opgaver, og de er således en del af forvaltningens forudsatte handleområde.

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne har visse rettigheder efter lovgivningen. En række af disse rettigheder indebærer, at forvaltningen skal tilvejebringe materiale eller oplysninger til eller i øvrigt betjene et medlem, der benytter sig af rettigheden, i det omfang det er nødvendigt for, at medlemmet kan udøve sin ret efter lovgivningen.

I det omfang medlemmerne varetager kommunale hverv efter beslutning fra kommunalbestyrelse eller udvalg, varetager de hvervet på kommunens vegne, og det er forvaltningens opgave at betjene dem i den forbindelse. Forvaltningen kan således f.eks. betjene medlemmerne med henblik på deres varetagelse af sådanne hverv ved at tilvejebringe oplysninger og udarbejde håndakter og tale- og beredskabspapirer, pressemeddelelser m.v.

Forvaltningens betjening af medlemmerne i de nævnte tilfælde forudsætter ikke, at kommunalbestyrelsen har truffet beslutning herom, eller at der foreligger en praksis herfor i kommunen. Denne betjening er en del af betjeningen af de kompetente organer i kommunen, fordi kommunalbestyrelsesmedlemmet varetager opgaven på disse organers vegne. Kommunalbestyrelsen kan naturligvis fastsætte nærmere retningslinjer for den betjening, som medlemmerne ydes i denne forbindelse, ligesom der kan udvikle sig en praksis i kommunen i den henseende. Det følger således ikke af lovgivningen, at medlemmerne har krav på en bestemt betjening.

Beror kommunalbestyrelsesmedlemmets varetagelse af opgaven ikke på en anmodning fra kommunalbestyrelsen eller et udvalg, er det derimod efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke umiddelbart en del af forvaltningens betjening af de kompetente kommunale organer at bistå medlemmerne hermed. I givet fald er der tale om bistand til det enkelte medlem, der som udgangspunkt kun kan ydes efter kommunalbestyrelsens beslutning.

Der henvises til afsnit IV.2.1.6 nedenfor.

II.3. Bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer

II.3.1 Kommunalbestyrelsens adgang til at pålægge forvaltningen at yde bistand til medlemmerne

Ud over forvaltningens forudsatte handleområde – at betjene de kompetente organer i kommunen – kan forvaltningen varetage andre opgaver, som den inden for lovgivningens rammer pålægges af kommunalbestyrelsen eller inden for udvalgets sagsområde af vedkommende udvalg.

At dette kan omfatte bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer ud over, hvad der følger af medlemmernes rettigheder efter lov om kommunernes styrelse eller medlemmernes varetagelse af kommunale hverv, er utvivlsomt.

Det er kommunalbestyrelsen, der i kommunen har kompetence til at træffe beslutninger vedrørende medlemmernes forhold, og derfor er det alene kommunalbestyrelsen, der kan træffe beslutninger om og fastsætte retningslinjer om forvaltningens bistand til



medlemmerne. Det antages ikke, at kommunalbestyrelsen kan delegere beslutninger om sådanne forhold, heller ikke til økonomiudvalget eller borgmesteren. Borgmesteren kan således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke, med mindre medlemmets ret til bistand følger af retningslinjer fastsat af kommunalbestyrelsen eller af en praksis i kommunen, jf. herom nedenfor i dette afsnit, tillade forvaltningen at yde bistand til et medlem.

Retningslinjer om bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer kan således heller ikke fastsættes af det enkelte stående udvalg for så vidt angår udvalgets sagsområde. Der kan herved også henvises til, at styrelsesloven forudsætter, at medlemmerne behandles lige med hensyn til bistand, og at bistand – også selv om den kun ydes af én fagforvaltning – indebærer et forbrug af kommunens ressourcer, som hele kommunalbestyrelsen har medansvar for.

Kommunalbestyrelsen behøver ikke i alle tilfælde at have truffet en udtrykkelig beslutning om, at forvaltningen kan yde bistand til medlemmerne. Dette kan også følge af, at kommunalbestyrelsen stiltiende har accepteret, at forvaltningen yder bistand. Såfremt forvaltningen rent faktisk yder sådan bistand, og kommunalbestyrelsen accepterer dette ved ikke at gribe ind over for det, kan der således siges i kommunen at være en praksis for, at der ydes sådan bistand. En sådan praksis er bindende i den forstand, at forvaltningen, hvis den har ydet ét medlem bistand, ikke kan undlade at yde et andet medlem en tilsvarende bistand.

Bistanden kan ydes til et enkelt eller flere medlemmer, herunder til en gruppe af medlemmer, der udgør en liste (et parti) i kommunalbestyrelsen eller til en gruppe af medlemmer, som udgøres af flere lister, eller som udgør nogle, men ikke alle, medlemmer fra flere lister. Bistanden kan ydes uanset, om en gruppe udgør et mindretal eller et flertal i kommunalbestyrelsen.

Der henvises til afsnit IV.2.3.1 nedenfor.

II.3.2 Sætter lovgivningen grænser for omfanget af denne bistand?

Det forhold, at betjeningen af de kompetente organer med henblik på, at kommunen skal fungere som myndighed, er forvaltningens forudsatte handleområde, indebærer efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at bistanden til medlemmerne ikke må have et sådant omfang, at forvaltningens udførelse af opgaverne inden for det forudsatte handleområde i betydeligt omfang lider herunder.

Det anførte indebærer efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse imidlertid ingen absolut kvantitativ grænse for den bistand, som forvaltningen efter kommunalbestyrelsens beslutning kan yde til medlemmerne.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at lovgivningen ikke sætter nogen absolutte grænser for, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen kan beslutte at anvende forvaltningens ressourcer på bistand til medlemmerne.

Der henvises til afsnit IV.2.3.2 nedenfor.

II.3.3 Sætter lovgivningen grænser for indholdet af denne bistand?

Den bistand, som forvaltningen kan yde, skal have relation til kommunalbestyrelsens kompetenceområde, dvs. til sager, der kan behandles af kommunalbestyrelsen. Forvaltningen kan ikke bistå medlemmerne i deres egenskab af privatpersoner, i deres erhverv, i deres partipolitiske virke eller i sager i øvrigt, som falder uden for kommunalbestyrelsens kompetence.



Det er derimod ikke noget krav, at den sag, der ønskes bistand til, aktuelt skal være under behandling i kommunen.

§ 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse nævner udtrykkeligt tilvejebringelse af oplysninger som noget, forvaltningen kan bistå medlemmerne med. Der er altså ingen tvivl om, at den bistand, som forvaltningen kan yde til medlemmerne, kan omfatte tilvejebringelse af oplysninger.

Oplysninger må efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse i denne forbindelse forstås i bred forstand som omfattende både oplysninger om egentlige faktuelle, målbare forhold, som f.eks. statistiske oplysninger, og vurderinger af faglig karakter, herunder f.eks. juridiske og økonomiske vurderinger. Der er efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at forstå "tilvejebringelse af oplysninger" på en snævrere måde i denne sammenhæng.

Forvaltningen kan således fremskaffe sådanne eksisterende oplysninger f.eks. fra andre offentlige kilder eller andre myndigheder. Forvaltningen kan også udarbejde eget nyt materiale med eksisterende oplysninger som led i bistanden. Tilvejebringelsen af oplysninger som led i bistanden til medlemmerne vil også omfatte forvaltningens tilvejebringelse af nye oplysninger. Det vil kunne være forvaltningen selv, der tilvejebringer oplysninger f.eks. i form af faktuelle målinger, faglige vurderinger el. lign. foretaget af forvaltningen. Forvaltningen vil kunne indhente nye oplysninger fra eksterne, herunder f.eks. bede private virksomheder om mod vederlæggelse at tilvejebringe de ønskede oplysninger.

§ 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse nævner endvidere udtrykkeligt, at forvaltningen kan yde medlemmerne "teknisk bistand". Det må antages, at udtrykket i hvert fald omfatter tekniske, herunder økonomiske, konsekvensberegninger af f.eks. et forslag eller et ændringsforslag og teknisk tilpasning af f.eks. et ændringsforslag i forhold til andre dele af et forslag.

Da udtrykket "teknisk bistand" ikke i øvrigt er forklaret nærmere i forarbejderne til bestemmelsen, er det vanskeligt at afgrænse yderligere, hvilke former for bistand udtrykket omfatter.

På grundlag af forarbejderne til § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse må det videre antages, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde de enkelte medlemmer, hvad der dér benævnes "sekretærbistand" eller "egentlig sekretærbistand" og fotokopiering.

Sekretærbistand omfatter i hvert fald rent administrativ bistand som f.eks. fotokopiering, renskrivning af tekster, kalenderadministration o. lign., idet der ved læsningen af betænkningen må tages højde for, at den er fra 1994. Sekretærbistand må ligeledes antages at omfatte bearbejdning og opsummering af materiale med henblik på at spare kommunalbestyrelsesmedlemmets tid, dvs. f.eks. at forvaltningen udformer resuméer eller referater eller fremdrager væsentlige pointer i materiale om en kommunal sag. Om sekretærbistand også omfatter anden bistand, herunder indholdsmæssig bistand i sagerne, er imidlertid ikke klart.

Da det fremgår af forarbejderne til § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at bestemmelsen ikke er udtømmende, er det imidlertid efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke af afgørende betydning for afgrænsningen af det lovlige indhold af forvaltningens bistand til medlemmerne at fastlægge et præcist anvendelsesområde for begrebet "teknisk bistand" i bestemmelsen eller for den "sekretærbistand", som er nævnt i den bagvedliggende betænkning.

Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at pligten til at overholde lovgivningen, sandhedspligten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglig-



hed og pligten til at være partipolitisk neutral, er normer, som det kommunale embedsværk skal efterleve. Derfor er det ministeriets opfattelse, at disse normer kan medvirke til at danne grundlag for en indholdsmæssig, retlig afgrænsning af den bistand, som kommunalbestyrelsen kan beslutte, at forvaltningen kan yde kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det anførte indebærer bl.a., at forvaltningen også, når den bistår medlemmerne, skal overholde lovgivningen og sin sandhedspligt. Det indebærer også, at forvaltningen i den forbindelse skal holde sig inden for rammerne af almindelig faglighed.

Kravet om, at forvaltningen skal være partipolitisk neutral, betyder, at embedsmænd ikke må lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på behandlingen af sagerne, herunder de indstillinger, der forelægges de kommunalpolitiske organer. Embedsmænd må heller ikke lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på den bistand, de måtte yde medlemmerne. Kravet betyder også, at forvaltningen ikke må rådgive eller bistå i forbindelse med konstitueringsdrøftelser i kommunen – ud over rent juridiske og valgtekniske forhold.

Derudover betyder kravet, at forvaltningen ikke må bistå ved partipolitiske aktiviteter, herunder valgkampe, opstillingsmøder m.v., heller ikke selvom bistanden vedrører en kommunal sag.

Ved den nærmere afgrænsning af, hvad der er omfattet af sådanne partipolitiske aktiviteter, som forvaltningen skal holde sig udenfor, må der i øvrigt efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse lægges vægt på formålene med kravet.

Kravet om, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt, skal bl.a. ses i lyset af, at den kommunale forvaltning betjener de kollegiale kommunalpolitiske organer i kommunen, som omfatter repræsentanter fra flere lister/partier. Alle medlemmer af kommunalbestyrelsen skal kunne have tillid til embedsmændene. De må ikke blive opfattet som en støtte for den ene eller den anden politiske gruppe eller fløj i kommunalbestyrelsen. Alle politikere skal have tillid til embedsværket, således at de kan tro på, at de får den fagligt holdbare præsentation af sagerne, som de har krav på, og så de kan tro på, at embedsværket ikke på forhånd har indtaget en bestemt holdning i en sag. Denne tillid er også nødvendig, når det samme embedsværk skal betjene kommunalbestyrelser med skiftende politiske sammensætninger. Kravet om embedsværkets partipolitiske neutralitet har således bl.a. det formål, at forvaltningen ikke må kunne ses som en del af det politiske spil, der kan foregå i forbindelse med behandlingen af kommunale sager i kommunalbestyrelse og byråd.

Det anførte indebærer efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at forvaltningens bistand i de kommunale sager skal være af faglig og indholdsmæssig karakter og ikke vedrøre rent partipolitiske spørgsmål. Bistanden vil således f.eks. kunne omfatte indholdet af et medlemsforslag og af alternative forslag eller kompromisforslag, herunder udformningen af sådanne forslag, som forvaltningen kan stå inde for. I den forbindelse kan forvaltningen også vejlede om mulighederne for at få flertal for sådanne forslag og dermed f.eks. om andre medlemmers eller gruppers holdninger til indholdet af forslagene. Forvaltningens rådgivning vil derimod ikke kunne omfatte politisk rådgivning på tværs af sager, herunder f.eks. om hvordan et medlem eller en gruppe ved at være fleksibel eller indtage en bestemt opfattelse i én sag, må forventes at kunne få flertal for sit forslag i en anden sag, dvs. om hvor der er mulighed for at lave et politisk kompromis på tværs af sager.

Kravet om forvaltningens partipolitiske neutralitet indebærer også, at forvaltningen ikke vil kunne arbejde for at fremme de enkelte medlemmers politik over for offentligheden. Herunder vil forvaltningen f.eks. ikke kunne udarbejde udkast til pressemeddelelser på vegne af et medlem eller en gruppe, hvori medlemmet eller gruppen offentligt præsenterer sin holdning eller sit forslag i en kommunal sag, eller udarbejde talepapi-



rer til brug for offentlige møder til præsentation af sådanne forslag eller holdninger. Dog vil forvaltningen godt kunne bidrage til sådant materiale med oplysninger om indholdet af forslaget, dets juridiske og økonomiske konsekvenser m.v.

Som anført ovenfor kan forvaltningen inden for rammerne af de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat, eller i overensstemmelse med den gældende praksis i kommunen bidrage med eksisterende og nye oplysninger til brug for grundlaget for fastlæggelsen af medlemmets forslag eller holdning. Forvaltningen vil, som det også fremgår ovenfor, tillige kunne yde bistand i form af analyser af konsekvenserne af medlemmets forslag eller idéer, økonomiske og tekniske beregninger og konsekvensberegninger samt andre faglige vurderinger heraf. Endvidere vil forvaltningen kunne yde administrativ og praktisk og teknisk bistand i forbindelse med udarbejdelse af forslag og nedskrivning og renskrivning heraf.

Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at forvaltningen, hvis dette ligger inden for rammerne af de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat, eller er i overensstemmelse med den gældende praksis i kommunen, kan medvirke til medlemmernes udformning af deres forslag eller holdninger i kommunale sager, herunder medvirke til fastlæggelse af indholdet af medlemmernes forslag.

Forvaltningen vil, når dette ligger inden for rammerne af de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat, eller er i overensstemmelse med den gældende praksis i kommunen, kunne afholde møder med kommunalbestyrelsesmedlemmer eller grupper heraf, hvori den nævnte bistand ydes, således at forvaltningen mundtligt formidler oplysninger m.v. til kommunalbestyrelsesmedlemmerne. I den forbindelse vil forvaltningen kunne deltage i gruppemøder eller møder mellem flere lister/partier i kommunalbestyrelsen. Bistand kan også ydes skriftligt. Navnlig når det sker mundtligt på møder, vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt at drage grænsen mellem på den ene side den praktiske, tekniske og indholdsmæssige bistand, som forvaltningen kan yde, og den bistand, som forvaltningen ikke kan yde. Både politikere og forvaltning må således være opmærksomme herpå.

Når forvaltningen på denne måde bistår medlemmer med udformningen af et forslag til forelæggelse for kommunalbestyrelsen, er det forslag, som bliver resultatet heraf, ikke forvaltningens forslag, men forslaget kan fremsættes for kommunalbestyrelsen af et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det er således også medlemmerne, der beslutter indholdet af forslaget, herunder indstillingen til beslutning, og det er også medlemmerne, der beslutter, hvilke oplysninger der skal ligge til grund for forslaget. Forvaltningens bistand hertil ydes som anført inden for rammerne af almindelig faglighed.

Der henvises til afsnit IV.2.3.3.1-IV.2.3.3.3 nedenfor.

II.3.4 Kravet om lige behandling af kommunalbestyrelsens medlemmer

Alle kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal have lige mulighed for at få den bistand, som efter de af kommunalbestyrelsen vedtagne retningslinjer eller den i kommunen gældende praksis tilbydes medlemmerne.

Der kan altså fastsættes retningslinjer om, at der kun ydes bestemte former for bistand, og/eller at der kun ydes bistand i bestemte typer af sager, men alle medlemmer skal have mulighed for at få de samme typer af bistand i de samme typer af sager.

Kommunalbestyrelsen kan – men skal ikke – fastsætte kvantitative grænser for, hvor megen bistand, forvaltningen kan yde, herunder for, hvor megen bistand af en bestemt type forvaltningen kan yde.



Kvantitative begrænsninger af, hvor meget bistand der kan ydes, skal være sagligt begrundede og stille medlemmerne lige. Det vil være sagligt begrundet at begrænse bistanden af hensyn til at begrænse kommunens omkostninger ved at yde denne bistand, men det skal ske på en sådan måde, at de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen behandles lige med hensyn til bistand. Kommunalbestyrelsen kan således ikke lovligt beslutte f.eks., at bistand kun kan ydes til grupper af medlemmer over en vis størrelse, hvorimod det som nævnt vil være lovligt at beslutte, at forvaltningen kun yder bestemte typer af bistand og ikke andre.

Det kan endvidere f.eks. fastsættes, at forvaltningen alene må anvende et bestemt antal timer på bistand til et ændringsforslag eller et forslag eller på at udarbejde materiale eller indhente oplysninger til en sag for et medlem eller en gruppe medlemmer. Kvantitative tidsmæssige grænser for forvaltningens bistand kan således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse relatere sig til, hvor megen tid forvaltningen må bruge på bistand pr. sag.

Kvantitative tidsmæssige grænser for forvaltningens bistand kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse f.eks. også relatere sig til, hvor megen tid forvaltningen må bruge på bistand pr. medlem. Det kan således f.eks. fastsættes, at forvaltningen alene må anvende et bestemt antal timer på bistand til hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen inden for en bestemt tidsperiode, f.eks. en måned eller et kvartal.

For at alle medlemmerne skal have lige adgang til bistand, hvis de ønsker den, er det efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse nødvendigt, at de er bekendt med de retningslinjer og/eller den praksis, som gælder i kommunen, og som indebærer, at de har mulighed for at få bistand. Det skal således sikres, at det er klart for alle medlemmerne, at de kan få bistand, og hvilken bistand de kan få.

Der er efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at der efter lovgivningen gælder et krav om, at medlemmerne skal være orienteret skriftligt om, hvilken bistand de kan få, eller at de skal være orienteret i detaljer om, hvilke former for bistand de kan få og eventuelle begrænsninger heri, men de skal være orienteret om mulighederne for at få bistand i et sådant omfang, at de har det fornødne grundlag for at henvende sig til forvaltningen herom.

Når kommunalbestyrelsen vedtager retningslinjer for bistanden, vil dette normalt ske på skriftligt grundlag, og medlemmerne vil hermed allerede være orienteret om deres adgang til at få bistand. Nye medlemmer vil kunne orienteres ved brug af vedtagelsen med eventuelle bilag.

Hvis der alene gælder en praksis for forvaltningens bistand til medlemmerne, må det sikres, at alle medlemmer enten mundtligt eller skriftligt er orienteret herom.

Der henvises til afsnit IV.2.3.4 nedenfor.

II.3.5 De øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til oplysninger om bistanden

Det følger af § 9 i lov om kommunernes styrelse, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan forlange at få indsigt i dokumenter, som kommunens forvaltning som en del af sin bistand til andre medlemmer af kommunalbestyrelsen har forelagt eller forevist disse medlemmer.

Spørgsmålet om, hvorvidt andre ansatte eller ledelsen, herunder borgmesteren, efter anmodning har adgang til sådanne dokumenter, er reguleret af forvaltningsloven og almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse. Den eller de ansatte, der yder en sådan bistand, kan efter omstændighederne have ret og eventuelt pligt til



at videregive oplysning om bistanden og de oplysninger, de har modtaget i den forbindelse, herunder også i forhold til oplysninger, der må anses for fortrolige efter forvaltningslovens § 27. Forvaltningslovens §§ 28-29 og 31 giver således visse muligheder for at videregive eller indhente fortrolige oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder samt andre dele af forvaltningen.

Der gælder imidlertid generelt i medfør af forvaltningslovens § 32, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

Det bemærkes endvidere, at det ikke inden for den offentlige forvaltning er muligt at udvide området for fortrolighed efter forvaltningsloven ved en aftale eller lignende, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 5, eller i øvrigt at indskrænke mulighederne for at videregive eller indhente sådanne oplysninger efter loven.

Borgmesteren har i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen som udgangspunkt ret til at deltage i møder mellem forvaltningen og medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det gælder også møder, hvor forvaltningen yder bistand til medlemmerne. Kommunalbestyrelsen vil imidlertid efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse inden for de almindelige rammer, der gælder for kommunalbestyrelsens regulering af borgmesterens beføjelser, kunne fastsætte retningslinjer om bistanden, der indebærer, at borgmesteren ikke vil kunne kræve at skulle deltage i sådanne møder, hvis det eller de medlemmer, der har anmodet om bistand, ikke ønsker det.

Der henvises til afsnit IV.2.3.5 nedenfor.

II.3.6 Retningslinjer for bistanden

For at forvaltningen kan varetage opgaven med at yde bistand til medlemmerne, forudsættes som udgangspunkt en beslutning herom i kommunalbestyrelsen. En sådan beslutning indebærer, at kommunalbestyrelsen fastsætter retningslinjer for bistanden, uden at der kan stilles retlige krav til indholdet af en sådan beslutning. Det vil dog være nærliggende, at en sådan vedtagelse i hvert fald indeholder en afgrænsning af, hvilket indhold bistanden kan have. Den kommunale forvaltnings praksis med at yde sådan bistand kan imidlertid også være grundlag for, at forvaltningen yder bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Kommunens praksis for, at forvaltningen yder bistand, vil altid kunne ændres af kommunalbestyrelsen ved en beslutning herom. Både således, at der sættes videre rammer for, hvilken bistand forvaltningen skal yde, og sådan, at rammerne indskrænkes.

Kommunalbestyrelsens fastsættelse af retningslinjer for forvaltningens bistand, herunder ændring af en eksisterende praksis, kan godt få virkning straks fra kommunalbestyrelsens beslutning herom, og der stilles ingen formkrav til kommunalbestyrelsens beslutning herom. Dog må en ændring af hensyn til kravet om lige behandling af alle medlemmer ikke foretages med den virkning, at nogle medlemmer kan få mere hjælp i en sag, end andre medlemmer har kunnet eller vil kunne få i den samme sag.

Bestemmelsen i § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse indeholder en tilskyndelse til kommunalbestyrelserne til at drøfte og træffe beslutninger om sagsforberedelsen og mødevirksomheden i kommunalbestyrelsen, om dens informationsniveau og om det, der i bestemmelsen betegnes som "teknisk bistand fra administrationen".

Opfordringen er blevet fulgt op og uddybet af Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL i vejledningen "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg" fra 2013. Endvidere indeholder Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, "Embedsmanden i det moderne folkestyre", et forslag om, at kommunal-



bestyrelserne overvejer nærmere, om de politiske grupper inden for en given ramme skal have mere hjælp eller bistand fra forvaltningen.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder i nærværende udtalelse grund til at henlede opmærksomheden på og gentage disse opfordringer.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger herved vægt på, at det kan have stor betydning for, hvordan kommunalbestyrelserne arbejder og fungerer, om og i givet fald hvilken bistand medlemmerne tilbydes. Endvidere vil der være væsentlige forskelle fra kommunalbestyrelse til kommunalbestyrelse på, hvilke ønsker der er til sådan bistand.

Herudover lægger Økonomi- og Indenrigsministeriet vægt på, at kravet om, at alle medlemmer skal være bekendt med deres lige adgang til bistand alt andet lige er lettere at sikre opfyldt, såfremt der foreligger en beslutning om bistand, dvs. skriftlige retningslinjer for bistanden frem for alene en uskreven praksis. Det vil også med skrevne retningslinjer frem for en uskreven praksis være enklere for kommunalbestyrelsesmedlemmerne at undersøge, om de får den bistand, de har krav på. Samtidig vil udtrykkelige vedtagelser i kommunalbestyrelsen også snarere end en uskreven praksis lægge op til den jævnlige genovervejelse af, om rammerne for bistanden fortsat er de rigtige, som kan være nødvendig eller gavnlig for at sikre dette.

Endelig skal Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærke, at kommunerne styres gennem beslutninger i de kommunalpolitiske organer, der træffes af flertallet og under dets ansvar, men med inddragelse af alle organets medlemmer. Fastsættelse af retningslinjer om bistand til medlemmerne kan være et nyttigt værktøj til at opnå en rimelig balance mellem flertal og mindretal i kommunalbestyrelsen.

Der henvises til afsnit IV.2.3.6.1-IV.2.3.6.2 nedenfor.

III. Grundlaget for udtalelsen

III.1. Lovgivning og forarbejder

III.1.1 Regler i lov om kommunernes styrelse

Lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 769 af 9. juni 2015, indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 2. Kommunernes anliggender styres af kommunalbestyrelser, der vælges efter reglerne i lov om kommunale og regionale valg.

...

§ 8. ...

Stk. 4. Borgmesteren sørger for, at en dagsorden og det fornødne materiale, herunder eventuelle udvalgsberetninger til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder.

Stk. 5. Kan en sag ikke udsættes, kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning, selv om dagsordenen og det fornødne materiale ikke er udsendt senest 4 hverdage inden mødet. Borgmesteren skal sørge for, at det fremgår af dagsordenen, hvis dagsordenen eller det fornødne materiale ikke udsendes inden for fristen. Begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, skal ligeledes fremgå af dagsordenen.

Stk. 6. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.

...

§ 9. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Stk. 2. Begæring om sagsindsigt efter stk. 1 skal rettes til borgmesteren.



Stk. 3. Borgmesteren kan begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.

Stk. 4. Et medlem har ret til efter anmodning at få tilsendt kopi af sagsmateriale, hvori den pågældende har ret til sagsindsigt, jf. stk. 1-3. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af retten til at få tilsendt sagsmateriale, herunder begrænsninger i retten hertil, når dette findes nødvendigt.

...

§ 11. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for den indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom. Udvalgene og kommunalbestyrelsens formand skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, og er – med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

...

§ 13. Kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i en beslutningsprotokol, der efter hvert møde underskrives af de medlemmer, der har deltaget i mødet. I Københavns Kommune underskrives protokollen dog alene af Borgerrepræsentationens formand og sekretær.

Stk. 2. Ethvert medlem, som har deltaget i mødet, kan forlange sin afvigende mening kort tilført beslutningsprotokollen og ved sager, der skal fremsendes til en anden myndighed, kræve, at denne samtidig gøres bekendt med indholdet af protokollen. Det pågældende medlem kan ved sagens fremsendelse ledsage denne med en begrundelse for sit standpunkt.

...

§ 16. ...

...

Stk. 11. ... Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i stk. 1 nævnte møder m.v., eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

§ 17. Til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten. ...

...

Stk. 4. I øvrigt kan kommunalbestyrelsen nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed.

...

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen drager omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.

§ 18. Økonomiudvalgets medlemmer vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer. Kommunalbestyrelsens formand er formand for udvalget.

Stk. 2. Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Stk. 3. Økonomiudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af anliggender, der vedrører kommunens kasse- og regnskabsvæsen og løn- og personaleforhold.

Stk. 4. Økonomiudvalget forestår eller samordner kommunens planlægning.

Stk. 5. Økonomiudvalget kan endvidere varetage den umiddelbare forvaltning af andre kommunale anliggender.

...



§ 19. Medlemmerne af et stående udvalg vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer.

...

§ 21. Udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem, inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de regler m.v., der er udstedt af kommunalbestyrelsen. De påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne.

...

§ 22. Udvalgene vælger selv deres formand, jf. dog § 18, stk. 1. Ethvert medlem af udvalget er forpligtet til at modtage valg til formand. Formanden forbereder, indkalder og leder udvalgets møder og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Stk. 2. Formanden kan på udvalgets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Kommunalbestyrelsens formand underrettes forudgående om afgørelsen af sager, som ikke tåler opsættelse, medmindre der er tale om afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

Stk. 3. Ethvert medlem af udvalget kan for dette indbringe ethvert spørgsmål om formandens virksomhed, og formanden skal meddele udvalget de oplysninger, dette forlanger. Formanden er i enhver henseende undergivet udvalgets beslutninger.

§ 23. Ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.

...

§ 25. Kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg, kommissioner, bestyrelser og lignende foretages ved et forholdstalsvalg for hvert udvalg m.v. for sig, jf. dog § 27, stk. 1.

...

Kapitel IV

Kommunalbestyrelsens formand

§ 30. Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

§ 31. Formanden kan på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Stk. 2. Formanden orienterer senest på førstkommande ordinære møde, jf. § 8, stk. 1, kommunalbestyrelsen om afgørelser truffet i medfør af § 31, stk. 1.

Stk. 3. Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Formanden fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. Formanden påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor. Formanden sørger for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling.

Stk. 4. I styrelsesvedtægten kan fastsættes nærmere regler om formandens forretninger."

III.1.2 Forarbejder til visse bestemmelser i lov om kommunernes styrelse

III.1.2.1 Forarbejder til § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse

Bestemmelsen i den nuværende § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse blev indsat ved lov nr. 380 af 14. juni 1995. Bestemmelsen (dengang § 8, stk. 5,) havde på daværende tidspunkt følgende ordlyd:



”Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne skal have tilsendt sagsmateriale til brug for behandlingen af sagerne, herunder eventuelle sagsbeskrivelser og indstillinger. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.”

Bestemmelsens 1. pkt. er ophævet ved lov nr. 1470 af 17. december 2013, fordi der ved en ændring af § 8, stk. 4, samtidig blev indført en pligt til at udsende mødemateriale til kommunalbestyrelsesmedlemmerne.

Af bemærkningerne til forslaget til lov nr. 380 af 14. juni 1995 (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, sp. 2068 ff.) fremgår bl.a. følgende:

”2.3. Ændring og forbedring af arbejdstilrettelæggelsen i de kommunale organer.

Lovforslaget omfatter dels forslag vedrørende kommunalbestyrelsesmedlemmernes sagsforberedelse, dels forslag vedrørende mødevirksomheden i kommunalbestyrelser og udvalg. Til grund for forslagene ligger betænkning 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår.

...

Da der ikke ved en central regulering af forhold vedrørende sagsforberedelse og mødevirksomhed vil kunne tages hensyn til de lokale forhold i de enkelte kommuner, er det på en række af disse områder fundet hensigtsmæssigt – i stedet for en central regulering – at overlade det til de enkelte kommunalbestyrelser at træffe nærmere beslutning herom.

Det er imidlertid på nogle områder fundet ønskeligt at tilskynde kommunalbestyrelserne til at træffe beslutninger om sagsforberedelsen og mødevirksomheden, og det er derfor foreslået, at det i loven udtrykkeligt angives, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning herom. Det gælder således forslagene om, at der kan fastsættes regler om varigheden af møderne, og at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om informationsniveau samt om ydelse af teknisk bistand fra administrationen.

...

Til § 1

...

Til nr. 3

...

Det tilkommer ... kommunalbestyrelsen at afgøre, hvorvidt medlemmers anmodninger om tilvejebringelse af yderligere oplysninger eller om bistand fra administrationen skal imødekommes. Det er dog en almindelig kommunalretlig grundsætning, at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag.

Med den foreslåede ændring af § 8 sker der ikke nogen ændring i kommunalbestyrelsens kompetence til at træffe afgørelse om de nævnte spørgsmål. Da det kan være af væsentlig betydning for kommunalbestyrelsens medlemmer at få tilsendt mødemateriale, herunder skriftlige sagsfremstillinger og indstillinger fra administrationen, er det imidlertid fundet hensigtsmæssigt, at det i loven udtrykkeligt angives, at kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning herom.

Det samme gælder dels med hensyn til tilvejebringelse af yderligere sagsoplysninger, f.eks. statistisk materiale, som et eller flere medlemmer fremsætter ønske om, dels med hensyn til medlemmers anmodninger om teknisk bistand fra administrationen. Som følge af det ressourceforbrug og de praktiske problemer, der kan være forbundet med imødekommelse af sådanne ønsker fra de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, er det anset for hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen generelt drøfter medlemmernes behov for information og bistand fra administrationen.



Uanset at de foreslåede bestemmelser ikke er udtømmende og ikke begrænser den kompetence, kommunalbestyrelsen har efter gældende ret, vil en optagelse af bestemmelserne i loven tilskynde kommunalbestyrelserne til at tage stilling til de nævnte spørgsmål, ...

Medlemmernes behov for at kunne rekvirere yderligere oplysninger vil især gøre sig gældende i forbindelse med forberedelse af vanskeligt tilgængelige sager. Når kommunalbestyrelsen giver medlemmerne mulighed for at få indhentet eller tilvejebragt yderligere oplysninger, er det ligeledes vigtigt, at det sikres, at alle medlemmer har lige adgang til oplysningerne.”

Af betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, der lå til grund for lovforslaget, fremgår s. 35 ff. bl.a. følgende:

”Kapitel V Forberedelse af kommunalpolitikernes beslutninger

...

2. Gældende regler

...

2.1. Skriftlig betjening

...

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har ikke ret til at få tilvejebragt bestemte oplysninger gennem udarbejdelse af nyt materiale. Et medlem, der ønsker tilvejebragt materiale, der ikke allerede findes i forvaltningen, må henvises til at stille forslag herom i kommunalbestyrelsen eller udvalget.

På tilsvarende måde vil det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem ikke have krav på assistance fra den kommunale forvaltning f.eks. til udformning af et beslutningsforslag. Det er kommunalbestyrelsen, der bestemmer, hvorledes forvaltningens ressourcer skal anvendes – ikke det enkelte medlem. ...

På et enkelt område må det anførte dog modificeres. I en konkret sag fra 1989 har Indenrigsministeriet således fastslået, at et kommunalbestyrelsesmedlem som følge af de tekniske krav, der stilles til ændringsforslag til et budgetforslag, har krav på i rimeligt omfang at modtage fornøden teknisk bistand fra forvaltningen til den nødvendige beløbs- og kontomæssige specifikation.

...

2.3. Anden bistand

...

Hertil kommer den bistand, der ydes i form af egentlig sekretærbistand, fotokopiering m.v. Borgmesteren har i kraft af sin stilling som øverste leder af administrationen adgang til denne form for støtte. De enkelte medlemmer har imidlertid ikke en tilsvarende adgang, medmindre der foreligger en tilladelse fra kommunalbestyrelsen eller borgmesteren. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte retningslinjer herfor.

...

3. Udvalgets overvejelser og forslag

3.1. Indledning

Efter de gældende regler har kommunalbestyrelsen i dag rige muligheder for selv at bestemme, om og på hvilken måde administrationen skal betjene politikerne i det daglige.

Selvom der således er meget vide rammer for, hvad kommunalbestyrelsen selv kan beslutte i forbindelse med sagsforberedelse, har udvalget overvejet, om de gældende regler er tilfredsstillende.



3.2. Skriftlig betjening

...

For så vidt angår tilvejebringelse af oplysninger, har udvalget overvejet, om der burde indføres en ret for de enkelte medlemmer, en gruppe af medlemmer eller et kvalificeret mindretal til at kræve en sådan tilvejebringelse.

Fordelene herved ville være, at medlemmerne blev sikret oplysninger, som de måtte finde nødvendige. En sådan adgang til at mobilisere et undersøgelsesapparat vil dog kunne betyde et uforholdsmæssigt stort indgreb i administrationens ressourcer, og det ville kunne blive vanskeligt at styre disse.

Udvalget har særligt drøftet, om adgangen for de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer til at få teknisk bistand i forbindelse med fremsættelse af ændringsforslag til budgettet burde præciseres og udbygges til også at omfatte f.eks. planlægningsopgaver.

Udvalget finder, at der især for mindretals vedkommende kan være behov for sådan teknisk bistand. Imidlertid finder udvalget, at der kan være visse betænkeligheder knyttet til at sikre en sådan videregående ret. Først og fremmest kan der peges på, at det enkelte medlem vil få udvidet adgang til at disponere over administrationens ressourcer, uanset at det i øvrigt er kommunalbestyrelsen, der råder over ressourcerne.

Som et særligt forhold bør det i denne forbindelse nævnes, at der ved forvaltningens bistand til enkeltmedlemmer af kommunalbestyrelsen kan opstå spørgsmål om diskretion. Udgangspunktet må være, at den ansatte, som i forbindelse med rådgivning af et kommunalbestyrelsesmedlem modtager fortrolige oplysninger, ikke kan love kommunalbestyrelsesmedlemmet diskretion. Rådgivningen ydes på kommunalbestyrelsens vegne, og den ansatte vil som udgangspunkt være forpligtet til efter anmodning - og i nogle tilfælde endda af egen drift - at videregive også fortrolige oplysninger til sine foresatte.

Udgangspunktet kan fraviges ved en beslutning i kommunalbestyrelsen og formentlig også ved en stiltiende etableret praksis. Der vil imidlertid kunne opstå meget ubehagelige situationer for både politikere og ansatte, hvis der ikke er fuld klarhed over de præmisser, rådgivningen ydes på.

Udvalget finder på den baggrund, at det bør overlades til den enkelte kommunalbestyrelse at beslutte, om og i hvilket omfang der skal ydes de enkelte medlemmer teknisk bistand ud over bistand i forbindelse med ændringsforslag til budgettet. I den forbindelse vil kommunalbestyrelsen have anledning til konkret at tage stilling til, om den tekniske bistand skal ydes fortroligt.

...

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at de under dette punkt nævnte spørgsmål ikke egner sig til lovregulering, men bedst løses af de enkelte kommunalbestyrelser i forbindelse med en mere generel drøftelse af det ønskede informationsniveau og den bistand, der bør ydes i tilslutning hertil.

Udvalget finder det imidlertid vigtigt, at kommunalbestyrelserne tager stilling til disse spørgsmål. For at tilskynde kommunalbestyrelserne hertil foreslår udvalget, at adgangen for kommunalbestyrelsen til at træffe beslutning om dels informationsniveau dels ydelse af teknisk bistand direkte til de enkelte medlemmer finder udtryk i styrelseslovgivningen.

...

3.4. Anden bistand

...

Endelig har udvalget overvejet, om der burde indføres regler om kommunalpolitikernes adgang til at få egentlig sekretærbistand samt fotokopiering.



Herfor taler, at der ofte vil kunne være et behov for, at også andre kommunalbestyrelsesmedlemmer end borgmesteren ydes sekretærbistand samt adgang til fotokopiering i et vist omfang. Dette gælder typisk udvalgsformænd samt medlemmer af et mindretal. Endvidere vil f.eks. lokaludvalg kunne have behov for at trække på forvaltningens ressourcer.

Sekretærbistanden kunne ydes ved, at der i kommunen blev stillet sekretærbistand til rådighed. En åben adgang for de enkelte medlemmer til en sådan bistand ville imidlertid kunne indebære risici for konflikter i forholdet mellem politikere og embedsmænd, f.eks. i forbindelse med prioritering af opgaverne. Det ville også kunne give anledning til problemer, hvis sekretæren blev sat til at udføre arbejde, der alene angik politikernes private forhold eller partipolitiske forhold. Endelig kunne der tænkes at opstå en loyalitetskonflikt, hvis sekretæren blev sat til at udføre opgaver, som indebar bistand til en politisk opposition i kommunen.

På denne baggrund har udvalget ikke fundet det hensigtsmæssigt, at der fastsættes regler om ydelse af sekretærbistand. Det bør overlades til de enkelte kommunalbestyrelser at beslutte, hvorvidt denne bør ydes og i givet fald på hvilke vilkår (eller om det f.eks. ville være bedre at stille en pc til rådighed for hvert enkelt medlem. ...).”

III.1.2.2 Forarbejder til § 16, stk. 11, i lov om kommunernes styrelse

Bestemmelsen i **§ 16, stk. 11, 2. pkt.**, i lov om kommunernes styrelse blev indsat ved lov nr. 380 af 14. juni 1995. Af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1994-95, tillæg A, sp. 2068 ff., fremgår bl.a. følgende:

”Stk. 11 omhandler den fakultative mulighed for kommunalbestyrelsen for at træffe beslutning om, at der skal ske godtgørelse af udgifter m.v.

Kommunalbestyrelsen kan i henhold til 1. pkt. beslutte, at der til medlemmerne i forbindelse med udførelse af aktiviteter nævnt i stk. 1, litra f - dvs. udførelse af andre aktiviteter end deltagelse i møder og kurser m.v. - skal ydes de godtgørelsestyper, der er angivet i stk. 10.

Kommunalbestyrelsen kan i henhold til 2. pkt. beslutte at godtgøre andre udgifter, som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af kommunale hverv eller beslutte at yde anden støtte i den forbindelse.

De foreslåede ændringer følger i det væsentlige forslag fra udvalget vedrørende kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, jf. side 64 - 66 i betænkningen.”

Af den bagvedliggende betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår fremgår s. 64-66 bl.a., at udvalget stiller forslag om, at der fremover skal ydes tillægsvederlag/godtgørelse for visse udgifter, der i dag er omfattet af reglerne i lovens § 16, stk. 4 og 10. Videre fremgår følgende:

”2.4.5. Sekretærbistand

Udvalget har fundet anledning til at pege på, at sekretærbistand ikke bør være en ydelse, der stilles til rådighed for kommunalbestyrelsesmedlemmer, når der ses bort fra tilfælde, hvor sådan bistand er nødvendig på grund af et fysisk handikap.

Udvalget finder, at det vil kunne udgøre en uforholdsmæssig stor belastning af det administrative personale i en kommune, hvis en kommunalbestyrelse pålægger personale at yde medlemmerne sekretærbistand i traditionel forstand. Noget andet er, at der på anden måde kan være behov for bistand f.eks. teknisk bistand til udformning af ændringsforslag m.v., jf. kapitel V, afsnit 3.2.

Udvalget vil derimod anbefale, at kommunalbestyrelsen overvejer at stille en pc til rådighed for det enkelte medlem.”



III.1.2.3 Forarbejder til § 17, stk. 4

Bestemmelsen i **§ 17, stk. 4, 1. pkt.**, i lov om kommunernes styrelse blev indsat ved lov nr. 223 af 31. maj 1968 og er identisk med kommunallovkommissionens udkast i Betænkning nr. 420/1966 om kommuner og kommunestyre. Af bemærkningerne til kommissionens lovudkast fremgår af betænkningen s. 220 f. bl.a. følgende:

”De særlige udvalg, der er omhandlet i *stk. 4*, kan alene få overladt varetagelsen af bestemte hverv eller udøve forberedende eller rådgivende funktioner. Skal et udvalg have en mere almindelig kompetence for så vidt angår kommunalbestyrelsens udøvende myndighed, bør det oprettes som et stående udvalg efter reglerne herfor.”

Det anførte er gentaget i lovbemærkningerne til bestemmelsen, jf. Folketingstidende 1967-68, 2. samling, tillæg A, sp. 121.

Bestemmelsen i **§ 17, stk. 4, 2. pkt.**, i lov om kommunernes styrelse blev indsat ved lov nr. 629 af 23. december 1980. Af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp. 455-56), fremgår bl.a. følgende:

”Den foreslåede præcisering og udbygning af denne bestemmelse tilsigter at afklare en tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt det skal være kommunalbestyrelsen, der fastlægger de særlige udvalgs sammensætning og virksomhed. Det fastslås, at det påhviler kommunalbestyrelsen at bestemme sammensætningen af de særlige udvalg samt at fastsætte regler for udvalgenes virksomhed. Dette gælder således generelt – uanset om der er tale om et særligt udvalg nedsat under økonomiudvalget eller et stående udvalg. Kommunalbestyrelsen er med hensyn til de særlige udvalgs sammensætning frit stillet, og der kan således indvælges såvel ikke- kommunalbestyrelsesmedlemmer som kommunalt ansatte. Formandskabet i det særlige udvalg kan fastlægges i forbindelse med afgørelsen af udvalgets sammensætning, men dette spørgsmål kan også overlades til udvalget selv.

Med hensyn til udvalgenes virksomhed gælder, at de stort set har været tænkt som sagsforberedende eller rådgivende organer. Dog er der en hjemmel til at henlægge varetagelsen af bestemte hverv til særlige udvalg, og sigtet hermed har især været en varetagelse af sådanne midlertidige funktioner, som ovenfor nævnt. Der er ikke med den her foreslåede tilføjelse til bestemmelsen ønsket nogen ændring i denne adgang til at henlægge varetagelsen af bestemte, midlertidige hverv, herunder tillige en begrænset, midlertidig beslutningsret, til særlige udvalg.”

III.1.2.4 Forarbejder til § 17, stk. 7

Bestemmelsen i den gældende **§ 17, stk. 7**, i lov om kommunernes styrelse blev indsat ved lov nr. 629 af 23. december 1980. Af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1980-81, tillæg A, sp. 456-57, fremgår bl.a. følgende:

”I betænkningen om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. (894/1980) foreslås det, at den kommunale administration udtrykkeligt nævnes i den kommunale styrelseslov. Herved markeres det, at administrationen er et led i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ. Indenrigsministeriet kan tilslutte sig dette forslag, og har tillige fundet det naturligt, at administrationen – ligesom i den tidligere gældende lov om købstadskommunernes styrelse – nævnes i forbindelse med en udtalelse om kommunalbestyrelsens ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.

Der tilkommer ikke det ansatte personale nogen selvstændig kompetence, og sigtet med den foreslåede bestemmelse er alene at pege på, at der ud over de i styrelsesloven regulerede organer er et væsentligt element i kommunalforvaltningen, der hedder administrationen, se nærmere betænkningens kapitel IV, afsnit 10.”

Af Betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. fremgår s. 213 f. følgende som bemærkninger til den tilsvarende i betænkningen foreslåede bestemmelse:



”Der har i udvalget været enighed om, at den kommunale administration udtrykkeligt bør nævnes i den kommunale styrelseslov. Herved markeres det, at administrationen er et led og en enhed i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ. Udvalget har derfor fundet det naturligt, at administrationen – ligesom i den tidligere gældende lov om købstadkommunernes styrelse – nævnes i forbindelse med en udtalelse om kommunalbestyrelsens ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.

Det må anses for almindelig god forvaltningsskik, at sager forberedes af administrationen og dermed tilføres dennes særlige sagkundskab, men udvalget har ikke ment, at der i loven skulle tillægges de ansatte en egentlig indstillingsret i forhold til de kommunalpolitiske organer. Det gælder her – ligesom med hensyn til spørgsmålet, om de ansatte bør have en ret til at overvære de kommunalpolitiske organers møder – at noget sådant vil være i strid med disse organers ret til på egen hånd at tilrettelægge møde- og sagsbehandlingsprocedurer. Det ville tillige indebære et afgørende brud med principperne i styrelsesloven, der i øvrigt udelukkende regulerer de kommunalpolitiske organers forhold.

Sigtet med den foreslåede bestemmelse er imidlertid at pege på, at der ud over de i styrelsesloven regulerede organer er et væsentligt element i kommunalforvaltningen, der hedder administrationen, se kapitel IV, afsnit 10.”

Af det nævnte kapitel IV, afsnit 10, s. 91 ff., i betænkningen med overskriften ”Den kommunale administration” fremgår bl.a. følgende:

”10.2. Administrationens opgaver

...

10.2.2. Lovgivningen i øvrigt.

Også uden for de egentlige kompetenceregler er lovregler om de ansatte i den kommunale administration forholdsvis sjældne. Der findes dog spredt i speciallovgivningen regler, som fastsætter en pligt for kommunerne til at oprette bestemte forvaltninger (f. eks. socialstyrelsesloven, hvorefter der skal være en social- og sundhedsforvaltning og skolestyrelsesloven, hvorefter der skal være en administrativ og pædagogisk leder af hver selvstændig kommuneskole), og som undertiden direkte påbyder kommunerne at ansætte personale med bestemte uddannelser til varetagelse af bestemte opgaver ...

Selv uden sådanne direkte påbud i lovgivningen må det fastslås, at en lang række af de store opgaver, som kommunerne har overtaget i forbindelse med kommunalreformen, ikke kan varetages uden at kommunalbestyrelsen ansætter en passende stor, faguddannet administration, jfr. tillige forudsætningsvis normalstyrelsesvedtægternes § 7, stk. 1, om borgmesterens fordeling af sager til »kommunalt ansatte«. Det har været en klar forudsætning for lovgiver, at kommunerne – også uden direkte påbud herom i lovgivningen – sørger for de fornødne personalemæssige ressourcer til løsning af opgaverne inden for f. eks. sygehus- og sundhedsvæsen, miljøkontrollen og vejvæsenet. Kommunerne kan derfor ikke siges at have varetaget disse opgaver i overensstemmelse med lovgivningen, såfremt de ikke sørger for ansættelsen af et tilstrækkeligt, faguddannet personale. Der vil med andre ord direkte eller forudsætningsvis fra lovgivningen kunne udledes visse minimumskrav til størrelsen og den fagmæssige sammensætning af kommunens personale inden for en række større områder.

Endvidere må det være en »indbygget« forudsætning, at de politiske organer benytter denne sagkundskab. Sagerne må derfor som altovervejende hovedregel behandles i forvaltningen, før de afgøres af de politiske organer, jfr. 10.2.3. om sagkyndig rådgivning.

Heller ikke af disse regler kan der imidlertid udledes nogen selvstændig kompetence for de kommunalt ansatte, ligesom det inden for vide grænser vil tilkomme kommunalbestyrelsen at skønne, hvornår administrationen er passende bemandet.

10.2.3. Administrationens arbejde.



...

Kun en meget lille del af de beslutninger som træffes i kommunerne vil – i hvert fald i de større kommuner – i praksis blive truffet af de kommunalpolitiske organer. Langt størstedelen af beslutningerne træffes således af de ansatte.

Det gælder beslutninger, som forudsætter faglig viden, f. eks. lægens og tandlægens valg af behandlingsmetoder, miljøteknikerens valg af analysemetoder, gartnerens valg af beskærings-tidspunkter og vejmandens indstilling af saltsprederen. De kommunalpolitiske organer kan påvirke disse beslutninger ved at ændre rammerne for dem, f. eks. anskaffe nyt apparatur, bedre lokaler eller antage flere folk, men de har hverken tids- eller fagmæssige forudsætninger for at gribe ind i de konkrete beslutninger.

Men også beslutninger, som er af mere »politisk« karakter, må de ansatte forudsættes at træffe i meget vidt omfang. Således f. eks. når et udvalg beder om alternative forslag til løsning af en eller anden opgave af fysisk og/eller økonomisk art. Udvælgelsen af de 2-3 forslag, som skal forelægges udvalget, vil påhvile den pågældende tjenestegretningschef. I den udelukkelsesproces, som udvælgelsen af et forslag reelt er, er det således i administrationen, at langt det største antal mulige løsninger udelukkes. De kommunalpolitiske organer vil imidlertid også her direkte eller indirekte være rammeskabende og retningsbestemmende, idet administrationen ved sin udvælgelse må respektere forhåndstilkendegivelser fra politikerne og således vil koncentrere sig om forslag, der ligger inden for de af politikerne udstukne rammer, eller - hvis der ikke direkte er fastsat rammer - om forslag, der kan forventes ikke straks at blive udelukket fra de politiske overvejelser.

Disse forhold har lovgiver som tidligere anført naturligvis været klar over, da kommunalreformen blev gennemført og opgaverne fastlagt. I denne situation er det næppe rammende at beskrive beslutningsstrukturen således, at samtlige afgørelser træffes af eller efter udtrykkelig eller stiltiende delegation fra de kommunalpolitiske organer, blandt andet med den virkning, at disse organer kunne tilbagekalde delegationen og overtage samtlige beslutninger. Det synes i langt bedre overensstemmelse med praksis i den kommunale forvaltning, som den fremtræder i dag med sine mangeartede opgaver og sin komplicerede opbygning, og med lovgivers forudsætninger ved opgavefordelingen at betragte de ansatte som den del af beslutningsstrukturen, hvor langt de fleste afgørelser træffes – og skal træffes – inden for de rammer, som lovgivningen og de øvre led i strukturen, de kommunalpolitiske organer, udstikker.

Ligesom i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene, henholdsvis borgmesteren, synes der følgelig i den funktionsdeling, som lovgivningen lægger til grund, at være forudsat et vist handleområde for de ansatte i den kommunale administration.

Dog er det ikke, sådan som tilfældet er med hensyn til udvalgenes funktioner, muligt at påvise nogen form for kompetence for de ansatte, når udtrykket kompetence anvendes i retlig betydning som i denne betænkning. Alligevel synes det muligt at udskille visse områder, hvor administrationen på baggrund af lovgivningens forudsætninger, herunder funktionsdelingen i det kommunale styre, kan anses for umiddelbart i stand til at handle, og hvor det ikke synes rimeligt at beskrive forholdet som en (stiltiende) delegation, ...

Der er altså ikke for de ansattes vedkommende tale om områder, hvor de er bærere af egentlig kompetence, og de har over for de kommunalpolitiske organer ingen konkurrerende og uantastelige beføjelser, se dog nedenfor om egentlige fagskøn.

10.3. Indholdet af administrationens beføjelser.

De nærmere grænser for det handleområde, som kan siges at være tillagt de ansatte, må fastlægges ved en vurdering af lovgivningen og dens forudsætninger, overenskomster og andre faglige aftaler og normer, stillingsbeskrivelser, kompetencefordelingsplaner m.v., sammenholdt med administrativ praksis i kommunerne på det pågældende område.



En analyse af de beføjelser, som tilkommer en ansat i den kommunale administration, retter sig således mod en række normer af forskellig art og styrke, og med et indhold, som i denne relation ofte ikke er entydigt. Normernes forskellighed vil blandt andet få betydning i forholdet til de kommunalpolitiske organer, idet disse ved tilrettelæggelsen af arbejdet (rammerne for virksomheden) vil være bundet ikke alene af lovgivningen, men i vidt omfang tillige af faglige aftaler og normer.

De ansattes handleområde, som kan udledes af disse bindende normer, og som derfor er den egentlige genstand for overvejelserne i dette afsnit, vil som altovervejende hovedregel være rådgivning af de kommunalpolitiske organer samt adgang til at træffe de – i reglen fagmæssigt prægede – del- og enkeltbeslutninger, som er et led i denne rådgivning eller i det daglige arbejde inden for de af lovgivningen og de kommunalpolitiske organer udstukne rammer, dvs. beslutninger af den art, som er nævnt ovenfor ...

... må det antages, at lovgivningen som almindelig regel forudsætter, at de ansatte forbereder sagerne til de kommunalpolitiske organer, og herunder kan stille forslag til beslutninger, se således normalstyrelsesvedtægtens § 7, stk. 1, hvorefter borgmesteren blandt andet drager omsorg for, at sagerne fordeles til (vedkommende udvalg og) kommunalt ansatte. I hvert fald hvor lovgivningen direkte påbyder kommunen at ansætte personer med særlig uddannelse, kan de kommunalpolitiske organer næppe undlade at lade disse udtale sig i forbindelse med afgørelser, som direkte griber ind i deres arbejde f. eks. anskaffelse af specialudstyr til klinikker, laboratorier osv. Også herudover må det som nævnt som altovervejende hovedregel antages, at sagerne må behandles i forvaltningerne, inden de afgøres af de politiske organer. Den beføjelse, som kan udledes heraf, er imidlertid ikke nogen selvstændig beslutningskompetence i almindelig forstand. Selv om de sagkyndiges råd kan have stor betydning for valg af anlæg eller udstyr, for udformningen af planer eller budgetter eller for afgørelsen af, om en retssag skal føres, ligger kompetencen til at træffe den endelige beslutning hos de kommunalpolitiske organer. Det, som i disse situationer pålægges de kommunalpolitiske organer, er altså sagkyndig rådgivning – i praksis naturligvis efter deres ønske – ikke bestemte beslutninger.

Den omstændighed, at den sagkyndige rådgivning som ovenfor skitseret kan indeholde en række delbeslutninger – som ofte er af meget væsentlig betydning for sagens udfald – ændrer ikke ved dette forhold. Det kompetencebærende organ vil nemlig ikke være forpligtet til at følge rådgivningen, end ikke selv om det efter omstændighederne kan betyde, at beslutningen bliver ulovlig, f. eks. hvis et udvalg eller en kommunalbestyrelse trods administrationens råd og forslag undlader at opfylde forpligtelser, som lovgivningen pålægger kommunen, eller gør sig skyldig i magtfordrejning.

Når det således må antages, at de kommunalpolitiske organer ikke er forpligtet til at følge den sagkyndige rådgivning, selv om denne er pålagt dem i lovgivningen, er det en konsekvens af, at de kommunalpolitiske organer ifølge lovgivningen er indehavere af beslutningskompetencen og dermed retligt og politisk ansvarlige for afgørelserne, mens de ansatte som hovedregel alene har et tjenstligt ansvar »indadtil«. De kan således normalt ikke »udadtil« drages til ansvar for en kommunalbestyrelse eller et udvalgs eventuelle ulovlige beslutninger.

I enkelte grupper af tilfælde kan det dog drøftes, om der kan tænkes at tilkomme de ansatte særlige beføjelser til at træffe beslutninger. Det drejer sig om helt regelbundne afgørelser, om fagskøn og om institutionsledelse.

10.3.1. Særligt om regelbundne afgørelser i løbende sager.

I visse løbende sager er beslutningerne så at sige givet allerede i og med lovgivningen eller kommunalbestyrelsens (og eventuelt udvalgenes) reglementer og vedtagelser, således at der er tale om regelanvendelse uden et egentligt skønsmæssigt element. I sådanne sager kan der anføres gode grunde for at antage, at det påhviler administrationen umiddelbart at træffe de fornødne afgørelser. En sådan handlen, der kan foretages, uden at der indgår politiske vurderinger, gør ikke indgreb i de politiske organers kompetence. Desuden bevarer de politiske organer naturligvis deres ret til når som helst at gribe ind og kræve sagerne forelagt.



... Forpligtelsen (kompetencen) er netop betinget af, at der ikke fra oven gribes ind.

...

10.3.2. Særligt om fagskøn.

...

Selv om det således må antages, at der i en række tilfælde udøves et rent fagskøn, som må anses for selvstændigt og uangribeligt fra kommunalbestyrelsens side, vil det nok kun i meget begrænset omfang omfatte beslutningskompetence i egentlig forstand ... Der synes snarere at være tale om, at det handleområde for ansatte, som ovenfor antages at bestå med hensyn til at rådgive de kommunalpolitiske organer samt til at træffe de – i reglen fagmæssigt prægede – del- og enkelbeslutninger, som er et led i denne rådgivning eller i det daglige arbejde inden for de af lovgivningen og de kommunalpolitiske organer udstukne rammer, i et vist omfang er udvidet inden for disse fagligt prægede områder.

Det kan endelig nævnes, at det faglige skøn ikke altid fører til entydige resultater, og at der derfor undertiden kan være tale om, at de politiske organer skal vælge en løsning mellem flere indbyrdes modstridende forslag, som måske alle er baseret på faglige skøn. En nogenlunde tilsvarende situation, hvor politiske organer skal prioritere forslag, som kan være baseret på faglige skøn, vil ofte foreligge ved planlægningen af kommunens ressourceforbrug og serviceniveau. Sådanne situationer falder imidlertid klart uden for det ovenfor beskrevne udvidede handleområde, idet der typisk er tale om beslutninger, som ganske vist ofte er baseret på faglig rådgivning, men hvor det politiske element – ikke mindst i form af ansvaret for ressourceforbruget – er fremherskende. I sådanne situationer må det være de politiske organer, som i kraft af deres overordnede ansvar bestemmer, på hvilken måde og i hvilket omfang den sagkyndige rådgivning skal lægges til grund.

10.4. Konklusion.

...

Lovgivningen må således antages at bygge på en funktionsdeling, hvorefter den kommunale forvaltning varetager sine mange, forskelligartede opgaver med de folkevalgte organer som de styrende og kontrollerende, og med de ansatte som de, der forbereder og udfører. De beslutninger, som naturligt hører til sidstnævntes arbejde, kan ikke siges at bero på delegation. De ansatte har således i og med deres ansættelse i den kommunale forvaltning fået tillagt et vist handleområde. De nærmere grænser for dette område er omtalt ovenfor, og må i øvrigt bedømmes konkret fra ansættelsesforhold til ansættelsesforhold. Kun i det omfang, de ansatte herudover ønskes tillagt adgang til at træffe beslutninger, er delegation fornøden.

Der er ovenfor redegjort for, at udvalgene har en vis kompetence, som ikke hviler på en delegation fra kommunalbestyrelsen. De ansattes beføjelser har lighedspunkter med udvalgenes kompetence derved, at indholdet er afhængigt af kommunalbestyrelsens beslutninger, idet denne direkte og indirekte kan regulere udøvelsen (f. eks. gennem budgetter og kompetencefordelingsplaner) samt i vidt omfang kan tiltage sig beføjelserne og udøve dem selv (f. eks. detailbeslutninger i konkrete sager).

I modsætning til de øvrige kommunalpolitiske organer har de ansatte imidlertid som altovervejende hovedregel ikke beføjelser, der er immune over for indgreb, jfr. 10.3., men inden for områder, som kræver særlig faglig indsigt, jfr. 10.3.2., kan de ansattes beføjelser dog konkret have en større integritet.

...

10.5. Udvalgets overvejelser om behovet for ændringer i de gældende bestemmelser om den kommunale administration.

10.5.1. Indførelse af kompetencebestemmelser for den kommunale administration.

Der er i udvalget enighed om, at der ikke i lovgivningen bør tillægges den kommunale administration kompetence, først og fremmest fordi sådanne regler vil antaste den folkevalgte kommu-



nalbestyrelses overordnede ansvar for kommunens forvaltning, og dermed tillige dens muligheder for at tilrettelægge kommunens samlede virksomhed ud fra helheds- og enhedssynspunkter.

Hertil kommer, at sådanne regler, der som gennemgået ovenfor må kombineres med ansvars- og uafhængighedsbestemmelser, i høj grad vil komplicere kompetence- og ansvarsfordelingen, herunder de interne »kommandoveje« i kommunalforvaltningen.

Princippet om enhedsforvaltning, som udvalget ser det som en væsentlig opgave at styrke, vil derfor klart tale imod indførelsen af sådanne regler.

En beslutningsret for de ansatte, som går ud over det i de foregående afsnit beskrevne handleområde, bør derfor efter udvalgets opfattelse fortsat hvile på en delegation fra de kommunalpolitiske organer. En sådan delegation kan ske i form af enkeltbeslutninger, kompetencefordelingsplaner, stillingsbeskrivelser o. s. v., og den kan ske såvel udtrykkeligt som stiltiende. ...”

III.2. De kommunale tilsynsmyndigheders praksis m.v.

III.2.1 De kommunale tilsynsmyndigheder

Tilsynet med kommunerne varetages af Ankestyrelsen¹ efter reglerne i kapitel VI i lov om kommunernes styrelse. Ankestyrelsens tilsyn er et retligt tilsyn. Ankestyrelsen fører tilsyn med, om kommunen overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

III.2.2 Om et medlems ret til teknisk bistand til specifikation af et ændringsforslag til budgetforslaget

Af det daværende Indenrigsministeriums udtalelse af 27. september 1989 til et amtsrådsmedlem fremgår bl.a. følgende:

”Et ændringsforslag til et budgetforslag skal være så specificeret, at det umiddelbart fremgår, hvilken bevilling der foreslås ændret og med hvilket beløb, jf. ... Et ændringsforslag skal således mindst være specificeret i det bevillingsniveau, som kommunalbestyrelsen har valgt.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse må det antages, at det medlem som følge af de nævnte tekniske krav til ændringsforslag har krav på i rimeligt omfang at modtage en fornøden teknisk bistand fra forvaltningen til den nødvendige beløbs- og kontomæssige specifikation af et ændringsforslag.

Det forhold, at De har indgivet ændringsforslaget umiddelbar inden udløbet af fristen for ændringsforslag, kan efter ministeriets opfattelse ikke i sig selv medføre, at De herved afskæres fra adgangen til at modtage en fornøden teknisk bistand i det omfang, det er muligt og ikke nødvendiggør en større og mere omfattende arbejdsindsats fra forvaltningens side.”

III.2.3 Om kommunalbestyrelsesmedlemmers ret til oplysning om grundlaget for kommunalbestyrelsens beslutninger og orientering om materiale i forvaltningen

Af den tidligere Statsforvaltning Midtjyllands udtalelse af 10. november 2010 til en kommunalbestyrelse fremgår bl.a. følgende:

”... beror det inden for ret vide rammer på beslutning eller sædvaner i den enkelte kommunalbestyrelse, i hvilket omfang og på hvilken måde kommunalbestyrelsens medlemmer bliver orienteret om grundlaget for de beslutninger, de skal medvirke til.

¹ Indtil 1. april 2017 varetog Statsforvaltningen tilsynet, jf. lov nr. 176 af 21. februar 2017.



Er et medlem generelt ikke tilfreds med den information, han modtager, kan han benytte sin ret til at stille forslag efter styrelseslovens § 11, stk. 1, om en ændret forretningsorden eller arbejdsgang. Vedrører utilfredsheden en aktuelt foreliggende sag, må medlemmet under behandlingen af den i kommunalbestyrelsen stille forslag om yderligere belysning af sagen og om fornødent udsættelse af sagens behandling.

Det beror på kommunalbestyrelsen(s flertal), hvorvidt et sådant forslag fra enkelte medlemmer skal imødekommes.

Helt frit står kommunalbestyrelsen dog ikke, når den skal beslutte, hvad der kan anses for det "fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen", jf. styrelseslovens § 8, stk. 4.² Der antages at gælde en kommunalretlig grundsætning om, at materialet i sit omfang, indhold og form skal give medlemmerne et forsvarligt beslutningsgrundlag. ...

Ligesom der ikke findes nærmere lovregler om, hvilket grundlag der skal stilles til medlemmernes rådighed for beslutninger, de skal deltage i på et møde, således findes der heller ikke lovregler om, at medlemmerne mellem møder har krav på løbende information om kommunens forhold, herunder om korrespondance med ministerier og andre myndigheder. Kommunalbestyrelsen kan vedtage nærmere retningslinjer om sådanne forhold, hvis den ønsker det. I mangel af sådan vedtagelse er medlemmerne henvist til at benytte sig af deres ret til sagsindsigt efter styrelseslovens § 9 ..."

III.2.4 Om forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsesmedlemmer

Af den tidligere Statsforvaltning Midtjyllands udtalelse af 6. april 2011 til Århus Byråd³ fremgår bl.a. følgende:

"Med de begrænsninger, der måtte følge af byrådsbeslutninger, står borgmesteren således forholdsvis frit i sin tilrettelæggelse af administrationens virksomhed. Han vil efter statsforvaltningens opfattelse kunne tage stilling til, hvortil forvaltningens ressourcer skal anvendes inden for de rammer, lovgivningen og byrådets beslutninger sætter. Og han vil kunne fastlægge retningslinjer for, hvilket omfang og hvilken form forberedelse af sager til politisk beslutning skal have.

Det må dog efter statsforvaltningens opfattelse antages, at kommunens administration i sin forberedelse af og rådgivning om politiske beslutninger skal betjene det samlede byråd og de organer, byrådet har oprettet med lovhjemmel, f.eks. magistraten og udvalgene. Beslutningsforberedelse og rådgivning må skulle ske med henblik på, at alle de ansvarsbærende medlemmer af byrådet skal have ligeligt og fornødent grundlag for at træffe eller virke for de beslutninger, de politisk ønsker. Forvaltningens indsats må efter statsforvaltningens opfattelse ikke prioriteres på en sådan måde, at forslag fra bestemte af byrådets medlemmer af partipolitiske årsager får særlig gunstig eller ugunstig forberedelse i forvaltningen.

Det vil dermed efter statsforvaltningens opfattelse ikke være lovligt, at borgmesteren stiller forvaltningens bistand til rådighed for andre end kommunens styrende organer, bortset fra den sekretærbistand, der efter loven eller byrådets beslutning måtte blive stillet til rådighed for byrådets medlemmer.

Statsforvaltningen finder altså, at det er lovstridigt, når kommunens administration i denne sag blev anvendt til at udarbejde et materiale til særligt brug for forligspartiernes grupper i byrådet.

Byrådet har i sin udtalelse til statsforvaltningen anført, at budgetforligspartiernes drøftelse af direktørgruppens forslag til udmøntning af budgetreduktioner måtte anses for en del af forvaltningens sagsforberedelse. Forslagene havde efter byrådets opfattelse ikke endelig form, da de blev forelagt forligspartierne. Baggrunden for at fremlægge materialet for budgetforligspartierne

² Bestemmelsen er ved lov nr. 1470 af 17. december 2013 tilføjet ordene: ", herunder eventuelle udvalgserklæringer", jf. gengivelsen af den gældende bestemmelse i afsnit III.1.1. ovenfor.

³ Kommunen havde og har magistratsstyre.



var at give disse mulighed for at kommentere dem, inden de færdiggjordes af administrationen og fremsendes til magistraten og byrådet til videre behandling. Derfor anså byrådet det for sagligt vedkommende ikke at forelægge forslagene for alle byrådsmedlemmer.

Statsforvaltningen finder ikke, at byrådet lovligt har kunnet beslutte, at en politisk afgrænset kreds af byrådets medlemmer ved en særlig proces skulle inddrages i administrationens arbejde på denne måde og dermed give denne kreds en særlig indflydelse på det materiale, der senere skulle behandles i byrådet og dets organer. Det må antages, at byrådet efter styrelseslovens § 17, stk. 7, er forpligtet til at indrette sin administration sådan, at den fagligt er i stand til at give de politiske organer en tilstrækkeligt teknisk-faglig rådgivning. Sikringen af byrådets beslutningsgrundlags "politiske relevans" må antages at henhøre under borgmesteren som forvaltningens daglige ledelse, i næste omgang under magistraten som det for budgetforslaget ansvarlige organ. Den politiske behandling eller forbehandling må henhøre under byrådet eller dets ved forholdstalsvalg sammensatte organer."

Af den tidligere Statsforvaltning Midtjyllands udtalelse af 25. august 2011 til en region fremgår bl.a. følgende:

"a. Lovligheden af, at administrationen udfærdiger materiale alene til visse af regionsrådets partier, og indkalder til og deltager i møder for alene visse af regionsrådets partier

...

De opgaver, regionsrådsformanden varetager som øverste daglige leder af forvaltningen, er af rent administrativ karakter. Både som øverste daglige leder og som formand for regionsrådet er han undergivet regionsrådet, og han skal derfor i disse egenskaber agere uden favorisering af egne partipolitiske interesser.

Ved løsningen af opgaverne betjenes regionsrådsformanden af regionens administration. Administrationens opgave er bl.a. at bistå regionsrådets medlemmer med den viden, som er nødvendig for, at de kan træffe de politiske beslutninger, og efterfølgende at gennemføre de politiske beslutninger.

Administrationen skal – under regionsrådsformandens øverste daglige ledelse – i sin forberedelse af og rådgivning om politiske beslutninger betjene det samlede regionsråd og de organer, regionsrådet har oprettet med lovhjemmel. Beslutningsforberedelse og rådgivning sker med henblik på, at alle regionsrådets medlemmer – som på lige fod er ansvarlige for regionens virksomhed – skal have ligelig og det nødvendige grundlag for at træffe de beslutninger, de politisk ønsker. Administrationens indsats må efter statsforvaltningens opfattelse ikke prioriteres på en sådan måde, at forslag fra bestemte af regionsrådets medlemmer eller partier af partipolitiske årsager får særlig gunstig eller ugunstig forberedelse og behandling i forvaltningen.

Det er derfor efter statsforvaltningens opfattelse ikke lovligt, hvis forvaltningens bistand stilles til rådighed for bestemte partigrupper i regionsrådet, f.eks. ved at forvaltningen udarbejder notater, som kun udsendes til en del af regionsrådets medlemmer. Der bortses fra den bistand, som efter loven eller regionsrådets beslutning måtte blive stillet til rådighed for regionsrådets medlemmer, jf. regionslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., jf. styrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt. Det er af samme grund efter statsforvaltningens opfattelse heller ikke lovligt, hvis forvaltningen indkalder til og deltager i møder, som kun omfatter en del af regionsrådets medlemmer.

...

Statsforvaltningen mener derfor også, at det var i strid med lovgivningen, at en embedsmand indkaldte budgetforligspartierne til et møde i september 2011 om budgettet 2012. Det vil efter statsforvaltningens opfattelse også være ulovligt, hvis embedsmænd deltager i det planlagte møde mellem de indkaldte partigrupper, som kun udgør en del af regionsrådet. Ved at forvaltningen deltager, må det antages, at der gives den indkaldte kreds af partier særlig bistand og rådgivning ved deres forbehandling af sagen, og eventuelt indflydelse på det materiale, forvaltningen senere udarbejder og udsender til det samlede regionsråd.



b. Lovligheden af den udsendte pressemeddelelse

Det er en anerkendt opgave for en myndigheds administration at udsende pressemeddelelser som led i sagsforberedelse, udførelse af beslutninger og f.eks. profilering af myndigheden og dens serviceydelser.

Det følger af det ovenfor anførte om regionsrådet som øverste myndighed, at pressemeddelelser udsendes på hele regionsrådets vegne. De skal derfor give udtryk for beslutninger og synspunkter, som afspejler det samlede regionsråd, og ikke enkelte medlemmers ellers grupperes standpunkter. Hvis der i en pressemeddelelse er brug for at citere politikere – ud over formanden som den øverste daglige leder af administrationen – bør de efter statsforvaltningens opfattelse principielt alle have adgang til at blive citeret. Det gælder i særdeleshed i sager, som der er en markeret politisk uenighed om i regionsrådet.

Statsforvaltningen mener derfor ikke, at det var lovligt, at regionens administration udsendte den i sagen omhandlede pressemeddelelse. I pressemeddelelsen citeres og gives kontaktoplysninger til alene politikere fra partierne bag forligsaftalen om besparelser, og pressemeddelelsen omhandler et emne – regionens økonomi på sundhedsområdet – som regionsrådets partigrupper har været meget uenige om.”

I forlængelse af udtalelsen af 25. august 2011 udfærdigede Statsforvaltningen Midtjylland et uddybende notat af 15. september 2011, som blev sendt til regionen, og hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Der er ... blevet rejst spørgsmål om rækkevidden af en bestemt sætning i statsforvaltningens udtalelse. Det drejer sig om følgende sætning ...: ”Det er af samme grund efter statsforvaltningens opfattelse heller ikke lovligt, hvis forvaltningen indkalder til og deltager i møder, som kun omfatter en del af regionsrådets medlemmer.”

...

2) Generelt om forholdet mellem politikere og administration i Danmark:

...

Men administrationen skal stadig sige fra, hvis grænsen mellem faglighed og politik overskrides på en måde, der risikerer at underminere systemet med faste, ikke-politisk rekrutterede embedsmænd, eller at udsætte embedsværket for mistanke om manglende partipolitisk neutralitet. Administrationen må ikke bruges på en sådan måde, at den ved sin bistand risikerer at kompromittere sin integritet, sin faglighed eller tilliden til den som garant for objektivitet og korrekthed. Administrationens opgave er i sidste ende at fremme samfundets interesser, ikke de partipolitiske interesser, som på et givet tidspunkt udgør et flertal i regionsrådet.

...

I modsætning til staten styres kommuner og regioner af kollektive forvaltningsmyndigheder, som har til opgave at løse de opgaver, som de i fællesskab har ansvaret for. Til at løfte dette ansvar har disse kollegiale myndigheder ligeledes et embedsapparat til deres rådighed. Det gælder også for den kommunale og den regionale forvaltning, at den skal være partipolitisk neutral, fordi forvaltningen skal kunne fungere videre også med et ændret flertal i kommunalbestyrelsen eller regionsrådet. At embedsværket er knyttet til et politisk sammensat, kollegialt organ betoner efter statsforvaltningens opfattelse behovet for, at det ledes politisk neutralt.

Regionsrådsformanden har naturligvis i kraft af sin dobbelte funktion som formand for regionsrådet og den øverste daglige leder af administrationen et særligt behov for og krav på administrationens bistand. Der er her tale om en administrativ bistand, der går videre end den bistand, administrationen lovligt kan yde regionsrådets øvrige medlemmer og partigrupper. Administrationens bistand til regionsrådsformanden omfatter nødvendigvis også i et vist omfang en mere fortløbig rådgivning af politisk-strategisk karakter.

...



3) Nærmere præcisering af omfanget af administrativ bistand til regionsrådsmedlemmer eller partigrupper:

...

Forvaltningens bistand til regionsrådet, dets udvalg og formand er, ... kun i beskedent omfang reguleret i lovgivningen. Regionsrådet har således vide rammer for at bestemme, om og på hvilken måde administrationen skal betjene regionsrådsmedlemmerne i det daglige.

Det vil i den forbindelse efter statsforvaltningens opfattelse være lovligt, hvis regionsrådet f.eks. bestemmer eller har en fast og af medlemmerne kendt og uanfægtet praksis for, at administrationen kan yde bistand til enkelte regionsrådsmedlemmer eller partigrupper med henblik på behandling af sager i regionsrådet eller dets udvalg.

Det er en forudsætning, at bistanden i omfang og karakter ydes på lige fod til alle regionsrådsmedlemmer og partigrupper, jf. regionslovens § 10, stk. 2, jf. styrelseslovens § 8, stk. 6.

Det er ligeledes efter statsforvaltningens opfattelse en forudsætning, at administrationens bistand til enkeltmedlemmer og partigrupper alene består i sagsoplysning og besvarelse af spørgsmål om faktiske forhold. Administrationen må ikke deltage i eller bidrage til en gruppes politiske drøftelser, jf. regionslovens § 12, styrelseslovens § 10, og regionslovens § 15, stk. 1, jf. styrelseslovens § 20, stk. 4. Administrationen må således ikke deltage i rene partiaktiviteter og dermed i magtspillet mellem regionsrådets partigrupper.

Anmodningen om bistand kan, men behøver ikke nødvendigvis foregå gennem regionsrådsformanden, som er det principielle udgangspunkt, jf. regionslovens § 12, styrelseslovens § 9, stk. 2. Det afhænger af, hvilken tradition eller kultur, der i regionen er for direkte henvendelser mellem regionsrådsmedlemmer og administration. Men administrationens rådgivning vil altid foregå på regionsrådsformandens ansvar for, at bistanden ydes i overensstemmelse med gældende regler. Hvis et regionsrådsmedlem eller regionsrådet efterfølgende beder om at blive orienteret om, hvorvidt og hvad administrationen måtte have rådgivet regionsrådsmedlemmer eller partigrupper om, har medlemmet eller regionsrådet efter statsforvaltningens opfattelse krav herpå."

Af Statsforvaltningens udtalelse af 8. maj 2015 til en kommune fremgår bl.a. følgende:

"Den forberedende sagsbehandling foretages almindeligvis af forvaltningen.

Herom er der i betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår på side 93 om udarbejdelse af forslag til udvalg blandt andet anført følgende:

"Men også beslutninger, som er af mere »politisk« karakter, må de ansatte forudsættes at træffe i meget vidt omfang. ... I den udelukkelsesproces, som udvælgelsen af et forslag reelt er, er det således i administrationen, at langt det største antal mulige løsninger udelukkes. De kommunalpolitiske organer vil imidlertid også her direkte eller indirekte være rammeskabende og retningsbestemmende, idet administrationen ved sin udvælgelse må respektere forhåndstilkendegivelser fra politikerne og således vil koncentrere sig om forslag, der ligger inden for de af politikerne udstukne rammer, eller - hvis der ikke direkte er fastsat rammer - om forslag, der kan forventes ikke straks at blive udelukket fra de politiske overvejelser."

Efter kommunestyrelseslovens § 8, stk. 6, kan kommunalbestyrelsen beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandling af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.

Som kommunalbestyrelsesmedlem har man i kraft af den såkaldte initiativret i kommunestyrelseslovens § 11, stk. 1, mulighed for at indbringe spørgsmålet om beslutningsgrundlaget for behandlingen af en sag for kommunalbestyrelsen.

...

I de fire byrådsmedlemmers henvendelser til Statsforvaltningen er det gjort gældende, at en politisk afgrænset kreds af byrådets medlemmer ved en særlig proces har været inddraget i



forvaltningens arbejde, således at denne kreds fik en særlig indflydelse på det materiale, der senere er blevet sendt til behandling i byrådet og dets efter forholdstal valgte organer.

Statsforvaltningen bemærker hertil, at det enkelte byrådsmedlem i kraft af initiativretten har haft mulighed for at søge indflydelse på sagens oplysning ved at stille forslag herom i byrådet eller i udvalget.

Statsforvaltningen bemærker endvidere, at det ud fra det af kommunen oplyste må lægges til grund, at alle byrådsmedlemmer og partigrupper på lige vilkår har haft tilbud om at anmode forvaltningen om teknisk bistand i forbindelse med politiske drøftelser af skolestrukturen og få forvaltningens foreløbige bemærkninger til alternative scenarier.

Da forvaltningens bistand er blevet tilbudt til brug for byrådsmedlemmernes politiske drøftelser, og da tilbuddet har været stillet til rådighed for alle byrådets medlemmer, har der efter Statsforvaltningens opfattelse ikke været tale om, at en politisk afgrænset kreds af byrådets medlemmer med tilbuddet om bistand har været inddraget i forvaltningens arbejde ved en særlig proces, der skulle give denne kreds en særlig indflydelse på det materiale, der senere skulle behandles i byrådet og dets organer.

Statsforvaltningen finder derfor ikke, at der med tilbuddet blev givet en kreds af byrådsmedlemmer en særlig indflydelse på sagens oplysning og det materiale, der senere skulle behandles i byrådet og dets organer, i strid med styrelsessystemet og principperne for sagers oplysning som beskrevet ovenfor.”

Af Statsforvaltningens udtalelse af 20. november 2015 til en region fremgår bl.a. følgende:

”2.1. Adgangen til at træffe beslutning om at yde regionsrådets medlemmer teknisk bistand fra administrationen. Regler om godtgørelse og anden støtte til varetagelse af regionale hverv

Regionslovens § 10, stk. 2, jf. kommunestyrelseslovens § 8, stk. 6, giver mulighed for, at regionsrådet kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen. Endvidere giver lovgivningen mulighed for, at regionsrådet inden for visse rammer kan beslutte at godtgøre udgifter til medlemmerne i forbindelse med hvervet og at yde anden støtte hertil. Der henvises til regionslovens § 11, stk. 1, jf. kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt.

Bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 8, stk. 6, som, jf. regionslovens § 10, stk. 2, også gælder for regioner, lægger op til en generel drøftelse i regionsrådet af medlemmernes behov for information og bistand fra administrationen. ...

Som eksempel på, hvad der kan karakteriseres som sådan teknisk bistand, som bestemmelsen tager sigte på, kan nævnes bistand til udformning af ændringsforslag, eller sekretærbistand for regionsrådsmedlemmerne eller grupperne.

Bestemmelsen omhandler imidlertid alene *teknisk bistand* fra administrationen. Der kan således f.eks. ikke ydes bistand til formuleringen af indholdet af de enkelte medlemmers eller listers politik eller forslag.

For både oplysninger, teknisk bistand, udgiftsgodtgørelse og støtte gælder generelt, at der skal være tale om en nær tilknytning til det regionale hverv. Der kan således ikke ydes bistand, godtgørelse eller støtte til f.eks. private eller partipolitiske aktiviteter.

2.2. Støtte til varetagelse af hvervet som regionsrådsformand

...



Regionsrådsformanden har ... de ledelsesfunktioner, der i kommuner er tillagt borgmesteren. Regionsrådsformanden er således formand for regionsrådet, formand for forretningsudvalget og har endvidere den øverste daglige ledelse af regionens administration. Herunder hører også varetagelse af opgaver, der består i på forskellig vis at repræsentere regionen i relevante sammenhænge.

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet som regionsrådsformand forudsætter kontakt med forvaltningen og bistand til varetagelsen af en række opgaver. Herunder falder f.eks. opgaver med kalenderstyring, tilrettelæggelse af møder, hjælp til taleskrivning mv.

Det er endvidere Statsforvaltningens opfattelse, at en region lovligt kan stille sådan sekretariatsbistand til rådighed, som en hensigtsmæssig varetagelse af hvervet som regionsrådsformand forudsætter.

Det er imidlertid en forudsætning, at der er tale om bistand, som har sammenhæng med de opgaver, som varetages i vedkommendes egenskab af regionsrådsformand.

I modsætning hertil står bistand til f.eks. private eller partipolitiske opgaver, der ikke er omfattet af regionsrådsformandens ovennævnte ledelsesfunktioner efter regionsloven."

III.2.5 Om forvaltningens udarbejdelse og udlevering af mødemateriale til nogle, men ikke alle de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der skal deltage i et møde

Af Statsforvaltningens breve af 18. marts og 22. juni 2016 til en kommune i en sag, der vedrørte sagsmateriale udarbejdet og udleveret til brug for dialogmøder, som kommunens børn- og ungeudvalg deltog i, fremgår bl.a. følgende:

"Det er Statsforvaltningens opfattelse, at kommunalbestyrelsens medlemmer skal stilles lige i relation til det sagsmateriale, der indgår i sager til behandling i kommunalbestyrelsen og udvalgene, og som efter kommunestyrelseslovens § 8, stk. 4, og § 22, stk. 3, 2. pkt., udsendes til brug for behandlingen på disse møder.

Statsforvaltningen bemærker, at et sådant lighedsprincip også gælder for de beslutninger kommunalbestyrelsen måtte træffe efter bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 8, stk. 6, hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.

...

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at dette lighedsprincip også må finde anvendelse, hvor der er tale om et møde, som på den ene side ikke er et udvalgs møde, hvor spørgsmålet om udsendelse af sagsmateriale er reguleret af kommunestyrelseslovens ovennævnte bestemmelser, men som på den anden side tager sigte på oplysning af sager, som skal behandles i kommunalbestyrelsen eller udvalg.

...

Det er Statsforvaltningens opfattelse, at udarbejdelse af og udlevering til mødeledelsen fra administrationens side af et materiale, som tager sigte på en hensigtsmæssig varetagelse af opgaven som mødeleder, ikke indebærer en tilsidesættelse af det ovenfor nævnte lighedsprincip. Det gælder både møder i kommunalbestyrelsen og udvalgene og møder som det omhandlede.

Statsforvaltningen henviser i den forbindelse bl.a. til betænkning 984/1980, s. 178, hvoraf bl.a. fremgår, at udvalgsformænd i praksis har en noget nærmere kontrakt med administrationen, og at det i første række skyldes, at vedkommende har en række særlige opgaver (mødeforberedelse, dagsordener m.v.), som kræver et samarbejde med administrationen.



Det er på den baggrund Statsforvaltningens opfattelse, at administrationens udarbejdelse af og udlevering til mødeledelsen af et materiale, som efter det oplyste netop alene tog sigte på en hensigtsmæssig varetagelse af opgaven som leder af de omhandlede dialogmøder, ikke indebar en tilsidesættelse af det ovenfor nævnte lighedsprincip.

Det er imidlertid Statsforvaltningens opfattelse, at det ikke vil være i overensstemmelse med det ovenfor omtalte lighedsprincip, hvis et sådant materiale, som er udarbejdet og udleveret til mødeledelsen til brug for en hensigtsmæssig varetagelse af denne opgave, også udleveres til andre, men dog ikke til alle af de af kommunalbestyrelsens øvrige medlemmer, som deltager i et sådant møde.

Det er således Statsforvaltningens opfattelse, at medlemmerne, hvis en udlevering af materiale udarbejdet til brug for mødeledelsen ønskes udleveret til en videre kreds, må stilles lige, således at materialet i givet fald udleveres til alle.”

III.2.6 Vedrørende ret til sagsindsigt i materiale, som har været forelagt et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen

Af det daværende Social- og Indenrigsministeriums, nu Økonomi- og Indenrigsministeriets, udtalelse af 22. august 2016 til en kommune fremgår bl.a. følgende:

”Det er således Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at sagsmateriale, der forelægges et eller flere af kommunalbestyrelsens medlemmer, må anses for at foreligge i endelig form, jf. § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Dette gælder efter ministeriets opfattelse, uanset i hvilken form (udkast, skitse, kladde el.lign.) det pågældende sagsmateriale har været forelagt nogle af kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det tilføjes, at det forhold, at materialet måtte være udarbejdet af forvaltningen og forelagt nogle af kommunalbestyrelsens medlemmer som led i, at forvaltningen har ydet teknisk bistand til disse, efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke kan føre til et andet resultat. Der er således ikke grundlag for at antage, at bestemmelsen i § 9 i lov om kommunernes styrelse kan fortolkes indskrænkende på dette punkt. Det bemærkes i den henseende, at de ovenfor i afsnit 2.2 citerede bemærkninger fra Betænkning nr. 1271/1994 om kommunalbestyrelsens mulighed for at tillade fortrolig teknisk bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer er fremsat i tilknytning til overvejelser om betjening af kommunalbestyrelsens medlemmer og ikke i tilknytning til forslaget om at lovfæste retten til sagsindsigt i sagsmateriale, der foreligger i forvaltningen, og at de nævnte bemærkninger ikke fremgår af lovbemærkningerne til § 9.

...

Borgmesteren i en udvalgsstyret kommune har i modsætning til udvalg og kommunalbestyrelse efter lov om kommunernes styrelse som udgangspunkt ikke kompetence til at træffe indholdsmæssige beslutninger eller afgive indstillinger til udvalg og kommunalbestyrelse. Herunder har borgmesteren ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller med hensyn til konkrete sagsbehandlingskridt. ...

I sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen, jf. § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, har borgmesteren samtidig en særlig rolle i forhold til administrationen, som ingen andre kommunalbestyrelsesmedlemmer har. Som en forudsætning for udførelsen af denne funktion gælder det bl.a., at borgmesteren har adgang til at føre tilsyn med alle dele af forvaltningen og afkræve alle ansatte de oplysninger, som er nødvendige til udøvelsen af dette tilsyn. Borgmesteren vil herunder have adgang til at gennemgå sager, også sager med fortrolige oplysninger, for så vidt det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af borgmesterens funktioner, ikke mindst opgaven som øverste daglige leder af kommunens administration og som koordinator af udvalgenes virksomhed. ...

På denne baggrund er det Social- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det forhold, at sagsmateriale har været forelagt borgmesteren i en udvalgsstyret kommune, ikke i sig selv indebærer, at materialet foreligger i endelig form, jf. § 9, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Ministeriet lægger herved vægt på, at borgmesteren som udgangspunkt ikke er et kommunalpolitisk organ,



der kan tage stilling til sagerne, herunder afgøre dem alene eller alene afgive indstillinger til kommunalbestyrelsen, og at borgmesteren samtidig har en særlig rolle som øverste daglige leder af forvaltningen, der gør, at han har adgang til alt materiale i forvaltningen.

Det tilføjes, at det forhold, at borgmesteren efter § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse i særlige tilfælde kan afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne, ikke generelt fører til en anden vurdering. Dog må det efter Social- og Indenrigsministeriets opfattelse antages, at sagsmateriale, der har været forelagt borgmesteren i en sag, som borgmesteren har afgjort efter den nævnte bestemmelse, foreligger i endelig form i forvaltningen, jf. lovens § 9, stk. 1, og dermed er omfattet af medlemmernes ret til sagsindsigt. Tilsvarende må antages at gælde for sagsmateriale i sager, hvori borgmesteren har afgivet indstilling til kommunalbestyrelsen, fordi sagen ikke henhører under et udvalg. Dette omfatter navnlig sager om kommunalbestyrelsens egne forhold, ...”

III.2.7 Besvarelser af folketingspørgsmål

Den daværende social- og indenrigsminister har den 17. oktober 2016 besvaret to spørgsmål (Alm. del) fra Folketingets Social- og Indenrigsudvalg. Heraf fremgår bl.a. følgende:

”Spørgsmål nr. 1:

”Ministeren bedes redegøre for regelsættet, der bestemmer kommunalbestyrelsens beføjelser i forhold til kommunalforvaltningen, herunder om det er lovligt eller i overensstemmelse med god forvaltningsskik, hvis en kommunes forvaltning bruger ressourcer på at arbejde med en opgave, som kommunalbestyrelsen udtrykkeligt har besluttet, at kommunalforvaltningen ikke skal arbejde med. ...”

Svar:

Efter § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse ... styres kommunernes anliggender af kommunalbestyrelser. Det er herved fastslået, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed, som har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed og er kompetent til at træffe afgørelse i enhver sag, som vedrører kommunen.

Efter § 17, stk. 7, i lov om kommunernes styrelse drager kommunalbestyrelsen omsorg for indretning af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Bestemmelsen markerer, at administrationen eller forvaltningen er et led i styrelsessystemet med kommunalbestyrelsen som overordnet organ.

Den kommunale forvaltning udgør således en samlet enhed, der afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen. ...

At den kommunale forvaltning afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen, betyder, at forvaltningen i sin virksomhed er underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger. Det følger heraf, at forvaltningen ikke må arbejde med en opgave, som kommunalbestyrelsen udtrykkeligt og lovligt har besluttet, at forvaltningen ikke skal arbejde med. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunalbestyrelsen, når intet andet er bestemt, træffer afgørelse ved stemmeflertal, jf. § 11, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse.

Dog kan forvaltningen, uanset kommunalbestyrelsens beslutning om, at forvaltningen ikke må arbejde med en opgave, godt forelægge en sag for udvalg eller kommunalbestyrelse, hvis der er nye oplysninger i sagen, der efter forvaltningens vurdering ændrer forudsætningerne for kommunalbestyrelsens beslutning på en sådan måde, at der er grundlag for, at sagen alligevel behandles. På tilsvarende måde kan en ny kommunalbestyrelses tiltræden udgøre en sådan ændret forudsætning, at forvaltningen kan arbejde med en sag, som den tidligere kommunalbestyrelse havde truffet beslutning om, at den ikke skulle arbejde med.

Endvidere er de kommunale styrelsesregler ikke til hinder for, at forvaltningen tilvejebringer oplysninger eller yder visse former for bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer eller grupper af medlemmer, når denne bistand er nært knyttet til det kommunale hverv, og når alle med-



lemmer har lige adgang til denne bistand. At forvaltningen i den enkelte kommune yder sådan bistand til medlemmer og grupper af medlemmer kan følge af en praksis i kommunen eller af retningslinjer fastsat af kommunalbestyrelsen. Der kan herved også henvises til bestemmelsen i § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra forvaltningen.

Forvaltningen kan efter omstændighederne i forbindelse med tilvejebringelsen af sådan bistand til medlemmer eller grupper af medlemmer komme til at arbejde med sager, som kommunalbestyrelsens flertal ikke ønsker, at forvaltningen skal arbejde med på kommunens vegne. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor forvaltningen yder bistand til et medlem eller en gruppe af medlemmer, der udgør eller repræsenterer et mindretal i kommunalbestyrelsen med henblik på mindretallets fremsættelse af et forslag i kommunalbestyrelsen.

Om en kommunalbestyrelses beslutning om, at forvaltningen ikke må arbejde med en bestemt opgave, også omfatter forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer eller grupper af medlemmer, vil bero på en konkret fortolkning af beslutningen.

Herudover kan et kommunalbestyrelsesmedlems anvendelse af sin ret efter § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse til at få en sag på kommunalbestyrelsens dagsorden (initiativretten) indebære, at forvaltningen er forpligtet til at udføre det forberedende arbejde, der er nødvendigt for, at sagen kan sættes på dagsordenen, herunder udarbejde et dagsordensudkast med det nævnte forslag. Dette gælder, uanset om kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om, at forvaltningen ikke skal arbejde med de opgaver, forslaget vedrører. Dog kan kommunalbestyrelsen afvise et medlems forslag om at få en sag optaget på dagsordenen, hvis sagen er identisk med en sag, der tidligere har været behandlet i kommunalbestyrelsen, og hvis grundlaget for sagens behandling ikke er ændret.

...

Spørgsmål nr. 2:

"Ministeren bedes oplyse, om en gruppe kommunalbestyrelsesmedlemmer – uden at have forelagt det for hverken kommunalbestyrelsen, udvalg eller andre dele af det kommunale beslutningssystem – lovligt kan træffe en beslutning, der pålægger kommunalforvaltningen at udføre specifikke arbejdsopgaver, og gør det nogen forskel dels om gruppen udgør et flertal eller et mindretal i kommunalbestyrelsen, og dels om borgmesteren er en del af gruppen? Vil kommunalforvaltningens arbejde i dette tilfælde være omfattet af reglerne om aktindsigt?"

Svar:

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 1, kan det følge af en praksis i kommunen eller af retningslinjer fastsat af kommunalbestyrelsen, at forvaltningen tilvejebringer oplysninger eller yder visse former for bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer og til grupper af medlemmer, når denne bistand er nært knyttet til det kommunale hverv, og når alle medlemmer har lige adgang til denne bistand.

I det omfang der er tale om, at forvaltningen yder sådan bistand til en gruppe kommunalbestyrelsesmedlemmer, og bistanden holder sig inden for de i kommunen gældende rammer herfor, kan gruppen således godt pålægge forvaltningen at udføre specifikke arbejdsopgaver. Det gælder, uanset om gruppen udgør et flertal eller et mindretal i kommunalbestyrelsen, og uanset om den omfatter borgmesteren.

Som det fremgår af besvarelsen af spørgsmål nr. 1, kan forvaltningen endvidere være forpligtet til at udføre visse opgaver med henblik på, at et medlem af kommunalbestyrelsen – eller en gruppe af medlemmer – kan anvende deres initiativret efter § 11, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse. Initiativretten tilkommer hvert enkelt medlem. Derfor gælder det anførte uanset, om gruppen, der fremsætter forslaget, udgør et flertal eller et mindretal i kommunalbestyrelsen, og uanset om den omfatter borgmesteren.



Når bortses herfra er det alene kommunalbestyrelsen og i det omfang, hvori det følger af de kommunale styrelsesregler, de kommunale udvalg og borgmesteren, der har eller af kommunalbestyrelsen kan tillægges kompetence til at træffe kommunale beslutninger, herunder om at pålægge forvaltningen at udføre specifikke opgaver.

Enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen eller grupper af medlemmer har derimod ikke selvstændig kompetence i kommunale sager. Derfor kan en gruppe af kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke – når bortses fra bistand inden for de i kommunen gældende rammer og visse opgaver til sikring af medlemmernes anvendelse af deres initiativret som nævnt ovenfor – pålægge forvaltningen at arbejde med en bestemt kommunal sag eller udføre specifikke arbejdsopgaver. Dette gælder, uanset om gruppen udgør et mindretal eller et flertal i kommunalbestyrelsen, og uanset om gruppen omfatter borgmesteren.

Selv om et flertal i kommunalbestyrelsen således måtte være af den opfattelse, at forvaltningen skal arbejde med en bestemt opgave eller udføre specifikke arbejdsopgaver, vil dette flertal således ikke kunne pålægge forvaltningen at gøre det uden en beslutning herom i et kompetent kommunalpolitisk organ, dvs. kommunalbestyrelse eller udvalg.

Det tilføjes, at forvaltningen på eget initiativ som led i betjeningen af kommunalbestyrelse og udvalg på kommunens vegne kan træffe beslutninger af f.eks. sagsforberedende karakter. Der kan herved henvises til beskrivelsen af den kommunale administration i Betænkning nr. 894/1980 om Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., Kapitel IV, afsnit 10, s. 91 ff. Forvaltningen kan f.eks. som led heri – i det omfang dette ikke er i strid med en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen eller et udvalg – træffe beslutning om at arbejde med en kommunal opgave, der skal munde ud i en kommunal beslutning, selv om forvaltningen ikke er blevet pålagt at arbejde med sagen. Initiativer til langt de fleste sager, der forelægges kommunalbestyrelse og udvalg, kommer således fra forvaltningen.

Under hensyn til, at det er forvaltningens opgave at betjene kommunalbestyrelsen og udvalgene, der træffer beslutninger ved flertalsafgørelse, må forvaltningen som led i eksempelvis sådant sagsforberedende arbejde bl.a. tage højde for de politiske muligheder, der er for, at der kan træffes en beslutning i sagen. Når forvaltningen således f.eks. træffer beslutning om at iværksætte et arbejde med en sag, vil den kunne inddrage spørgsmålet om, hvorvidt der er et flertal, der forventes at kunne støtte, at sagen fremmes, eller at kunne støtte den beslutning, der lægges op til. Det er imidlertid desuagtet i et tilfælde som det nævnte forvaltningen, der træffer beslutningen om at arbejde med opgaven, og ikke en (flertals)gruppe af kommunalbestyrelsens medlemmer, der pålægger forvaltningen at gøre det. Der kan herved henvises til ovennævnte Betænkning nr. 894/1980 om Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., side 93, og Embedsmanden i Det Moderne Folkestyre, Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, 2015, s. 372.”

III.3 Vejledninger og rapporter

III.3.1 Rapporten ”Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet”

Af rapporten ”Op af sofaen – anbefalinger til lokaldemokratiet”, Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2013, s. 80, fremgår bl.a. følgende:

”Som den kommunale styrelseslov ser ud i dag, har kommunalbestyrelserne stor frihed til at tilrettelægge arbejdet og beslutte, hvordan forvaltningen skal indrettes, og hvordan dens medlemmer skal betjenes med oplysninger og bistand. At kommunalbestyrelsen har mulighederne, er imidlertid ikke ensbetydende med, at de alle sammen udnytter dem fuldt ud. Det udgør i mange tilfælde en udfordring for mindretallet.

Vores anbefaling er:

9. Kommunalebestyrelserne skal vejledes bedre om de muligheder, der findes i den kommunale styrelseslov. Økonomi- og Indenrigsministeriet bør i samarbejde med KL udgive en vejledning, som har særlig fokus på de muligheder, som kommunalbestyrelserne har for at sikre sig en god betjening fra den kommunale forvaltning.



Vejledningen skal bl.a. omfatte spørgsmål om, i hvilket omfang og hvordan kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan forlange, at forvaltningen fremskaffer og stiller oplysninger og bistand til rådighed, herunder hvilken adgang det enkelte medlem har til forvaltningen. Vejledningen skal medvirke til at sikre, at beslutninger herom træffes på grundlag af en generel og veldokumenteret drøftelse i kommunalbestyrelsen.”

III.3.2 Vejledningen ”Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg”

Af KL's og Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning ”Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg”, 2013, fremgår i del I, kapitel 1.4., s. 9, bl.a. følgende:

”1.4. Samspillet mellem kommunalpolitikere og forvaltningen

Samspillet mellem kommunalpolitikere og forvaltningen er afgørende for det kommunale virke. Dels forbereder forvaltningen sagerne og bidrager med faglig ekspertise, dels er det forvaltningen, som sikrer, at de politiske beslutninger gennemføres. Det betyder også, at de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen i forskellige situationer er afhængige af forvaltningens bistand. Men der er naturligvis også et ønske om, at forvaltningen har et fornuftigt ressourceforbrug. Det er ikke hensigtsmæssigt, hvis hvert medlem af kommunalbestyrelsen selv tager kontakt til den medarbejder i forvaltningen, som de nu kender, ligesom det på den anden side ikke er hensigtsmæssigt, hvis der slet ikke er mulighed for, at de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer kan drøfte fx fagtekniske spørgsmål med forvaltningen.

Hvis forvaltningen på bedst mulig vis skal sikre, at hvert kommunalbestyrelsesmedlem får de bedste muligheder for at udøve deres hverv, er det derfor afgørende, at kommunalbestyrelsen får lagt klare rammer for, hvordan den ønsker, at samspillet mellem forvaltningen og kommunalbestyrelsen og de enkelte medlemmer skal foregå. Det gælder både for så vidt angår udarbejdelse af materiale m.m. til møder i udvalg og kommunalbestyrelse, men også den adgang, som de enkelte medlemmer har til forvaltningen.

Lovgivningen indeholder ikke regler for, hvordan forvaltningen skal betjene kommunalbestyrelsen. Det er op til kommunalbestyrelsen selv at beslutte, hvordan den ønsker at blive betjent af forvaltningen. Det er derfor en god ide fra starten af valgperioden at drøfte i kommunalbestyrelsen og eventuelt også i udvalgene, hvordan man ønsker at blive betjent af forvaltningen, og hvilke rammer der skal gælde for samspillet mellem forvaltningen og kommunalbestyrelsen.”

Af vejledningens del II, kapitel 5, s. 43 f., fremgår bl.a. følgende:

”Kapitel 5: Kommunalbestyrelsens muligheder for at sikre sig god betjening fra forvaltningen

5.1. Kommunalbestyrelsens kompetence til selv at træffe beslutning om arbejdstilrettelæggelse og betjening

...

Lovens rammer giver kommunalbestyrelsen meget vidtrækkende muligheder for at træffe beslutninger. Dette gælder også beslutninger om arbejdstilrettelæggelsen og om, hvordan kommunalbestyrelsen selv vil betjenes.

Dette er bl.a. kommet til udtryk i § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen. Bestemmelsen lægger op til en generel drøftelse i kommunalbestyrelsen af medlemmernes behov for information og bistand fra administrationen.

...

Generelt gælder det, at både oplysninger, bistand, udgiftsgodtgørelse og støtte skal være nært knyttet til det kommunale hverv. Der kan således ikke fra kommunens side ydes bistand, godtgørelse eller støtte til f.eks. private eller partipolitiske aktiviteter.

5.2. Indholdet af beslutninger om arbejdstilrettelæggelse og bistand fra forvaltningen



Loven sætter ikke særlige grænser for, hvad kommunalbestyrelsens beslutninger kan omfatte. Blandt de spørgsmål, som det er naturligt, at kommunalbestyrelsen ser på, er:

...

- I hvilket omfang skal kommunalbestyrelsesmedlemmerne have adgang til oplysninger og bistand fra forvaltningen ud over det, de efter loven har ret til? Dette omfatter spørgsmål om, hvordan sådanne ordninger i praksis skal fungere, herunder om der skal anvendes digitale løsninger, eller om medlemmerne skal kunne rette direkte personlig henvendelse til et bestemt niveau i forvaltningen, eller om de skal kunne stille spørgsmål.
- I hvilket omfang skal der ydes teknisk bistand fra administrationen til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer? Dette kan omfatte den tekniske udformning af forslag og ændringsforslag til kommunalbestyrelsen.

De nævnte emner er ikke udtømmende. Der er også mulighed for, at kommunen kan stille sekretærbistand til rådighed for kommunalbestyrelsesmedlemmerne eller grupperne. Det skal sikres, at medlemmerne behandles lige med hensyn til sådan bistand.

Den bistand, som kan ydes fra forvaltningens side, er teknisk bistand. Kommunens administration kan ikke yde bistand til formuleringen af indholdet af de enkelte medlemmers eller listers politik eller forslag.”

III.3.3 Bo Smith-udvalgets rapport ”Embedsmanden i det moderne folkestyre”

Af Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, ”Embedsmanden i det moderne folkestyre”, 2015, fremgår af kapitel 9, ”Samspillet mellem politikere og embedsmænd i kommuner og regioner”, s. 206 ff., bl.a. følgende:

”Variation i organisation og rollefordeling over tid og mellem kommuner

...

Embedsmandsroller

...

Konklusionen er, at politikeres og embedsmænds roller i nutidens kommuner overlapper hinanden. Politikerne lægger nok hovedvægt på målfastsættelse, men forbeholder sig – i overensstemmelse med reglerne om udvalgsstyret – at gå ind i enkeltsager. Ligeledes bevæger embedsmændene sig i et eller andet omfang ind i den politiske rådgivning. Hvor omfattende embedsmændenes medvirken i den politiske rådgivning skal være, er der til gengæld ikke fuldstændig enighed om. Det ser ud til, at embedsmændene er parate til at gå længere, end politikerne principielt mener, de skal. Hertil kommer, at der netop hvad rollefordeling angår, er store forskelle kommunerne imellem.

...

Magtfordelingen mellem embedsmænd og politikere i kommunerne

...

En undersøgelse af opfattelsen af borgmesterens indflydelse sammenholdt med kommunaldirektørens viser, at omkring halvdelen af politikerne opfatter de to som havende lige stor indflydelse, mens den anden halvdel mener, at borgmesteren står stærkest.

Samlet set peger undersøgelseerne på, at det kommunale embedsværk udøver en betydelig indflydelse, bl.a. som følge af, at det er forvaltningen, der udarbejder beslutningsoplæg til den politiske ledelse.”

Af samme rapport, kapitel 10, der indeholder udvalgets anbefalinger, fremgår s. 262 ff. bl.a. følgende:

”Særligt om det kommunale/regionale område



...

Det er ... udvalgets opfattelse, at kommunerne er en så vigtig del af den samlede offentlige sektor, at der er samme behov for at præcisere de gældende normer, som tilfældet er i ministerierne.

Udvalget har derfor udformet et forslag til, hvordan et kodeks kunne se ud. Forslaget må opfattes som værende rettet til kommunalbestyrelserne, der har ansvar for at tilrettelægge samspillet med administrationen. Dette udelukker naturligvis ikke, at der kan udformes en vejledning på nationalt plan af KL og Danske Regioner eller måske de kommunale chefforeninger. ...

I det efterfølgende gengives hovedpunkterne i udvalgets forslag til kodeks i kort form, idet der i øvrigt henvises til bilag 13.

Et kodeks må bygge på en række normer for embedsmændenes virksomhed. Hvad det angår, har udvalget taget udgangspunkt i to grundlæggende synspunkter. Det ene er, at de centrale træk i normerne for kommunale embedsmænd må være de samme som for embedsmænd i ministerierne, altså lydhørhed over for den politiske ledelse, lovlighed, sandhed, faglighed og partipolitisk neutralitet. Det andet er, at det kommunale styres særlige karakteristika indebærer, at normerne på flere punkter udmøntes anderledes.

Først og fremmest gælder lydighedspligten primært i forhold til kommunalbestyrelse og udvalg samt borgmesteren i dennes rolle som øverste daglige leder af administrationen. Borgmester og udvalgsformand vil derudover ofte i praksis kunne vejlede forvaltningen om de politiske ønsker til formulering af dagsordentekst og indstillinger, men nogen egentlig lydighedspligt er der ikke tale om.

Embedsmænd har pligt til at yde bistand til det relevante udvalg eller kommunalbestyrelsen samt til borgmester og udvalgsformænd. De skal bistå med udvikling af det faglige beslutningsgrundlag for nye politiske initiativer. De kan derudover yde politisk rådgivning til borgmesteren/udvalgsformanden samt i det omfang, der i kommunalbestyrelsen er ønske om det, til de politiske grupper. Særligt kommunaldirektøren vil formentlig ofte primært se sig selv som borgmesterens rådgiver.

Embedsmænd har pligt til at være loyale over for kommunens politiske ledelse, og de skal tage udgangspunkt i den politiske linje, der er flertal for i kommunalbestyrelsen, når de giver råd og bistand.

...

Embedsmænd skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder navnlig i forbindelse med udarbejdelse af beslutningsgrundlag og skriftligt materiale, ikke mindst dagsordentekster til udvalg og kommunalbestyrelse. Dagsordentekster og andre fremstillinger skal søges udformet, så de af alle politiske grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for beslutningerne. Samtidig må forvaltningen i udvalget af mulige løsninger og i indstillingen tage udgangspunkt i flertallets politiske mål.

Embedsmænd må leve op til almindelige faglige standarder for analyser og vurderinger, da det er afgørende for troværdigheden af embedsværkets faglige kompetence, at vurderinger, der fremstår som fagligt baserede, er formuleret på en sådan måde, at de lader sig efterprøve af andre. Det indebærer, at embedsmændenes opgave er at informere og rådgive kommunalbestyrelse/udvalg om det relevante faglige grundlag, således at det relevante forum kan vurdere muligheden for at realisere politikens mål samt vurdere dens konsekvenser.

Endvidere kan forvaltningen bistå borgmester og udvalgsformænd med at præsentere deres politiske opfattelser, f.eks. ved at udarbejde taleudkast, men det må ske på en måde, så den politiske præsentation ikke kommer til at fremstå med et vildledende fagligt skær, jf. nedenfor om kravet til embedsmænd om partipolitisk neutralitet. Forvaltningen kan også bistå med medie håndtering i øvrigt.



...

Endelig skal embedsmænd være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I en kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en eventuel ny borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængeren. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

...

Udvalget vurderer, at også kommuner og regioner gennem forskellige interne initiativer kan styrke opgavevaretagelsen og fokus på normerne.

En mulighed er her at styrke bistanden til de politiske grupper. Det er et centralt element i det kommunale selvstyre, at alle politiske grupper, hvad enten de sædvanligvis er med i flertallet eller ej, har del i drøftelserne og som oftest også i ansvaret for de enkelte beslutninger. Derfor har embedsmændene som anført ovenfor også pligt til at bestræbe sig på, at alle opfatter beslutningsgrundlaget som fagligt tilfredsstillende. Ikke desto mindre har den udvikling, der er beskrevet i kapitel 9 – større opgaver, en anden politikerrolle, en stærkere koordinering – ført til, at mange politikere oplever det som svært at trænge igennem over for embedsmændene, og at embedsmændene opleves som magtfulde.

En mulig løsning på dette problem er, at de politiske grupper får en vis hjælp til formulering af forslag, læsning af længere rapporter mv., så kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan koncentrere sig om det politisk centrale, samtidig med at de passer deres sædvanlige arbejde. Der er hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at tildele partigrupperne et vist mål af sekretærhjælp, som man f.eks. har gjort det i Københavns Kommune. I forbindelse med budgetlægningen har forvaltningen allerede i dag en pligt til at yde hjælp til alle grupper til formulering af ændringsforslag og beregning af konsekvenser.

Udvalget foreslår, at det overvejes nærmere, om de politiske grupper bør have ret til inden for en given ramme at kunne få hjælp fra forvaltningen til udarbejdelse af forslag og støtte i øvrigt. En sådan ret til bistand inden for en vis ramme forudsætter en nærmere afgrænsning af, hvilke former for bistand rammen skal anvendes på. Der er store lokale forskelle i kommunerne, for så vidt angår behov og ønsker, og dette vil der skulle tages højde for.

Udvalget er opmærksomt på de indvendinger, der kan rejses over for forslaget. En er omkostningerne. En anden er, at det kan være en udfordring for forvaltningen at betjene såvel flertallet som mindretallet.

Til det sidste bemærkes, at det netop er en pligt for forvaltningen at rådgive både flertal og mindretal, og at forvaltningen ikke formelt er underlagt borgmesteren, hvad angår indholdet. Der er derfor i realiteten tale om en udvidelse af den pligt til at bistå hele kommunalbestyrelsen, som i forvejen eksisterer. Og omkostningerne må naturligvis afvejes mod nytteværdien.

Det er udvalgets samlede vurdering, at der – uanset indvendingerne – er gode grunde, der taler for en øget bistand til de politiske grupper i kommunalbestyrelsen.

Udvalget har ikke opfattet det som en del af sin opgave at formulere et præcist forslag.”

Bilag 13 til Bo Smith-udvalgets rapport indeholder ”Udkast til kodeks for ledernes og forvaltningspersonalets pligter ved rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre” med følgende syv pligter: Lovlighed, sandhed, faglighed, parti-



politisk neutralitet, ansvar og ledelse, udvikling og samarbejde samt åbenhed om fejl.⁴ I forlængelse af opregningen af pligterne fremgår s. 367 ff. bl.a. følgende:

"Kommunernes og de kommunale embedsmænds og lederes rolle i det danske lokaldemokrati ...

Udvikling i arbejdsopgaver og -vilkår

Vilkårene for varetagelsen af de kommunale embedsmænds og lederes opgaver udvikler sig hele tiden. Kommunerne i dag er større, har flere opgaver og har en mere professionel administration end for 20 år siden. Det betyder, at udformningen af ny politik og formulering af mål og rammer for de decentrale enheder har fået en større vægt, samtidig med at der fortsat stilles krav om effektiv udførelse af lovgivningen og kommunalbestyrelsens beslutninger. Det har skabt et øget behov for, at der – som i ministerierne – ydes såvel saglig som politisk-taktisk rådgivning. I den kommunale verden, hvor alle politiske grupper er involveret i beslutningerne, indebærer denne form for rådgivning en risiko for, at embedsmænd opfattes som politiserende, i værste fald som magtfulde. Det er derfor vigtigt, at den politisk-taktiske rådgivning har en karakter og et omfang, der sikrer, at den er forenelig med embedsmændenes status som anerkendte eksperter uden hverken politisk tilknytning eller politisk hensigt. ...

Alle medarbejdere skal være loyale over for kommunalbestyrelsen

Embedsmænd og andre medarbejdere arbejder i en politisk ledet organisation, hvor kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar, mens de enkelte fagudvalg træffer beslutninger på de respektive områder og borgmesteren er øverste daglig leder af administrationen. De har pligt til at adlyde disse politisk ansvarlige. Kommunalbestyrelse og udvalg har i vidt omfang delegeret konkrete afgørelser. Denne delegation sker i almindelighed direkte til forvaltningen, men forvaltningen og de udførende enheder har pligt til at løse opgaverne i overensstemmelse med det politiske flertals hensigter. I den forbindelse vil borgmesteren ofte kunne vejlede, ligesom tvivlsprogs spørgsmål vil kunne forelægges for udvalget.

Embedsmændene skal inden for lovgivningens rammer betjene hele kommunalbestyrelsen og samtidig tage udgangspunkt i kommunalbestyrelsens (flertals) politiske linje, når de yder rådgivning og bistand. Det betyder, at sagsfremstillingen i f.eks. en dagsordentekst skal udformes, så den kan lægges til grund for alle politiske gruppers overvejelser. Det betyder også, at den skal være sagligt velfunderet.

Derimod bør præsentationen af mulige saglige løsninger og den endelige indstilling være baseret på, hvad der ventes at være flertallets principielle standpunkt. Borgmesteren eller udvalgsformanden vil også her kunne vejlede.

Forvaltningen kan i tilknytning hertil bistå med oplysninger og rådgivning i forbindelse med forhandlinger mellem partier i kommunalbestyrelsen, også selv om ikke alle partier deltager.

Ledere og medarbejdere i de udførende enheder har en tilsvarende pligt til at arbejde for at nå de politisk fastsatte mål.

...

Kodeks med syv centrale forpligtelser

...

3. Faglighed

...

Det er aldrig sådan, at embedsværkets faglige indsigt dikterer en bestemt politik, og selv i de tilfælde, hvor der er en endog meget entydig faglig indsigt i en politisk relevant problemstilling, forbliver det en politisk afgørelse, om man vil handle, hvornår og hvordan man vil gøre det samt

⁴ Flere af disse pligter er tillige behandlet i betænkninger vedrørende forholdet mellem ministre og embedsmænd, herunder navnlig betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand.



at forklare det over for offentligheden. I en kommune er det kommunalbestyrelsen, der fastlægger den politik, den ønsker at føre, og som præsenterer denne politik over for offentligheden.

...

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd og ledere skal informere og rådgive kommunalbestyrelse, udvalg eller borgmester om det relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger om f.eks. et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- Embedsmænd og ledere skal i deres bistand og rådgivning om det faglige grundlag alene lade sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra den politiske ledelses perspektiv måske kunne være det mest bekvemme eller af, hvad der måtte være i deres faggruppes interesse. Bistand og rådgivning om det faglige grundlag kan samtidig ledsages af politisk-taktisk rådgivning, ligesom udvælgelsen af alternative løsninger og den endelige indstilling naturligt tager udgangspunkt i flertallets grundopfattelse.
- Forvaltningen kan bistå borgmester og udvalgsformænd med at præsentere deres politiske opfattelser, f.eks. ved at udarbejde taleudkast eller svar på spørgsmål, men det må ske på en måde, så den politiske præsentation ikke kommer til at fremstå med et vildledende fagligt skær.
- Embedsmændene og lederne skal sikre, at såvel konkrete forvaltningsafgørelser som beslutninger i forbindelse med ydelse af service til borgerne træffes på det bedst mulige faglige grundlag og uden at være påvirket af uvedkommende hensyn.

Opgaver med at formidle kommunalbestyrelsens politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden indgår også i embedsmændenes arbejde.

4. Partipolitisk neutralitet

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale.

Embedsmænd skal være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I en kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en evt. ny borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængerens. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, de yder kommunalbestyrelsen, udvalgene eller borgmesteren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af den politik, disse ønsker ført.
- Embedsmænd må ikke bistå borgmesteren eller andre kommunalbestyrelsesmedlemmer i deres rent partipolitiske aktiviteter eller medvirke i forbindelse med valgkampe.
- Embedsmænd kan ikke bidrage med rådgivning om, hvilke partier der skal indgå i en konstituering, dog bortset fra eksempelvis lister over poster til besættelse eller tekniske beregninger vedr. forholdstalsvalgmetoden."

III.3.4 KL's "Kodeks for forvaltningens rådgivning – Inspiration til den lokale debat"

I forlængelse af Bo Smith-udvalgets rapport offentliggjorde KL i januar 2016 "Kodeks for forvaltningens rådgivning – Inspiration til den lokale debat", der indeholder korte bemærkninger til hver af de syv pligter i kodeks samt temaer til inspiration til diskussion i den anledning. Heraf fremgår bl.a. følgende:

"3/ Faglighed

...



Der ligger en vigtig opgave for forvaltningen i at være oversætter mellem politiske mål og beslutninger og fagligheden. De politiske mål skal oversættes til faglig handling og de relevante faglige dilemmaer skal bringes til politisk behandling. Men fagligheden dikterer sjældent politikken, og faglige argumenter kan ikke anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den eneste fagligt velbegrundede løsning, hvis der reelt er flere løsningsmuligheder.

...

4/ Partipolitisk neutralitet

...

Forvaltningen må ikke udvikle partipolitik, men har til opgave at bistå med at udvikle de politikker, som kommunalbestyrelsen drøfter og i sidste ende beslutter som kommunens politikker.

...

Temaer til diskussion: Forvaltningens politiske rådgivning

- Er der taget stilling til, i hvilket omfang politikerne ønsker politisk-taktisk rådgivning?
- Er der tilstrækkelig opmærksomhed på, hvordan forvaltningen tilpasser sin rådgivning til forskellige typer politikere?
- Hvordan udvikler politikere og forvaltning i fællesskab en kultur, hvor man kan udfordre hinanden?

...

6/Udvikling og samarbejde

...

Når kommunerne forandrer sig, udvikler det politiske lederskab sig også. Det stiller nye krav til forvaltningen om, hvordan forvaltningen bedst understøtter politikerne. Dertil kommer, at politikerne er forskellige, og udfylder politikerrollen forskelligt, ligesom nye generationer går anderledes til det politiske arbejde. ... En del af betjeningen af politikerne handler derfor også om at bistå politikerne med at afsøge muligheder. Det er vigtigt for et godt samspil mellem politikere og forvaltning, at de gensidige forventninger drøftes løbende, og at der er en kultur, hvor forandringer, udfordringer og fejl kan drøftes.

Temaer til diskussion: Udvikling af det politiske arbejde

- Får politikerne den rette bistand og i rette omfang fra forvaltningen – dagsordener, sager, praktisk bistand, bistand til kommunalpolitikernes daglige arbejde med videre?
- Hvordan drøftes det, hvis politikere eller forvaltning oplever uhensigtsmæssigheder i samarbejdet?

...

Øvrige temaer

...

Rammerne for det daglige politiske arbejde

Behandlingen af sager i udvalg og i kommunalbestyrelse udgør en stor del af det politiske arbejde.

Forvaltningen understøtter det politiske arbejde ved at udarbejde beslutningsgrundlag til politikerne, rådgive og tilrettelægge de politiske processer og ved at give praktisk bistand til politikerne.

Som forvaltning er det vigtigt løbende at udvikle den måde det politiske arbejde støttes på.

Det er samtidig vigtigt, at kommunalbestyrelsen, udvalgene og borgmesteren har mulighed for at drøfte, hvordan rammerne om det politiske arbejde indrettes bedst muligt.

Inspirationstemaer: Grundlag, rammer og understøttelse af det politiske arbejde

...

- Hvordan er niveauet for forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer (bistand til taler, kalenderstyring, håndtering af materialer og så videre)?



- Er der en fælles forståelse af, til hvem og i hvilken udstrækning forvaltningen yder rådgivning? Alle politiske grupper? Kun borgmester/udvalgsformænd?
- Har vi klare spilleregler for politikernes kontakt til og dialog med forvaltningen?

Forvaltningens rolle i politikudviklingen

Fastsættelsen af kommunens overordnede udviklingsmål, formulering af politikker på de enkelte velfærdsområder og de politiske valg i konkrete situationer er alt sammen en del af politikudviklingen. Forvaltningen må ikke udvikle partipolitik, men har en opgave i at bistå med at udvikle de politikker, som kommunalbestyrelsen drøfter, og i sidste ende beslutter som kommunens politikker.

En opgave for forvaltningen i politikudviklingen kan være at følge samfundsudviklingen og forberede og bistå politikerne, når der er behov for politisk stillingtagen. ... En anden opgave er at bidrage til de politiske drøftelser, når der skal formuleres politikker. I den forbindelse er det en vigtig opgave for forvaltningen at tydeliggøre det politiske handlerum og at bidrage til at afsøge, hvordan handlerummet kan øges ... Nogle gange er det også forvaltningen, som udarbejder udkast til de politiske mål. Endelig kan forvaltningen som en del af politikudviklingen bidrage med rådgivning om den politiske proces, herunder involvering af pressen, borgere med videre.

...

Forvaltningens rolle i medie håndteringen

...

Inspirationstemaer: Forvaltningen og medierne

- Er der klarhed om forvaltningens rolle i medierne – hvad kan forvaltningen udtale sig om i relation til det politiske arbejde i kommunen?
...
- Er der klarhed over forvaltningens rolle i forhold til at bistå politikerne på de sociale medier?"

IV. Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse

Dette afsnit indeholder Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse. Ministeriet afgiver udtalelsen i sin egenskab af ressortmyndighed for reglerne om kommunernes styrelse.

Udtalelsen indeholder vejledende tilkendegivelser om de retlige grænser for det kommunale embedsværks bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer. Den indeholder derimod ikke tilkendegivelser om, hvordan forvaltningen mest hensigtsmæssigt skal varetage sit arbejde. Herudover indeholder udtalelsen i afsnit IV.2.3.6.2 en opfordring til kommunalbestyrelserne.

Formålet med udtalelsen er at vejlede alle kommunalbestyrelser om, hvilke muligheder lovgivningen giver for, at forvaltningen kan yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, og om den overordnede juridiske ramme, dvs. ansvars- og opgavefordelingen i kommunen, inden for hvilken sådan bistand skal ses. Udtalelsen vil endvidere tjene som vejledning for Ankestyrelsen, der i første instans varetager tilsynet med kommunerne.

IV.1. Generelt om de kommunalpolitiske organer og deres kompetencer

Lov om kommunernes styrelse fastlægger bl.a., hvilke kommunalpolitiske organer ud over kommunalbestyrelsen der skal oprettes i en kommune, og hvordan disse skal sammensættes. Loven fastsætter også regler om de enkelte organers ansvar og opgaver. Den almindelige kommunale styreform – udvalgsstyret – defineres igennem disse regler, der bl.a. fastlægger, hvilke organer der har hvilke nærmere definerede kompetencer i en kommune. Disse regler gennemgås kort i det følgende.

Som anført i indledningen tager udtalelsen udgangspunkt i den almindeligt udvalgsstyrede kommune. Det er kun reglerne, der gælder for almindeligt udvalgsstyrede kommuner, der gennemgås i det følgende.



Det bemærkes, at der findes organer på kommunalt plan, som ved sektorlovgivningen er tillagt selvstændig kompetence, men som betjenes af den kommunale forvaltning. Eksempler er de efter lov om retssikkerhed og administration på det sociale område nedsatte børn- og ungeudvalg, valgbestyrelser nedsat efter folketingsvalgloven og huslejenævnene. Forvaltningens betjening af disse organer, hvis virksomhed kommunalbestyrelsen ikke er ansvarlig for, berøres ikke i denne udtalelse.

IV.1.1 Kommunalbestyrelsen

§ 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse fastsætter, at en kommunes anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Herved fastslås det, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed, og at kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed.

Det indebærer, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt kan træffe afgørelse i enhver sag, der vedrører kommunen, og at der ikke er andre kommunale organer, som har kompetence til at efterprøve kommunalbestyrelsens beslutninger. Det indebærer også, at alle beslutninger, der træffes af kommunen, træffes på kommunalbestyrelsens vegne.

Det fremgår endvidere af § 11, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at såvel udvalgene som borgmesteren, med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen, i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

IV.1.2 Økonomiudvalget og de stående udvalg

Det følger af § 17, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen skal nedsætte et økonomiudvalg og yderligere mindst ét stående udvalg. Alle kommunale anliggender – med undtagelse af kommunalbestyrelsens egne forhold – skal ved kommunens styrelsesvedtægt være fordelt til et af disse udvalg. Herudover har økonomiudvalget en række lovbestemte opgaver vedrørende kommunens økonomiske og administrative forhold, jf. nærmere lovens § 18.

Det følger af §§ 18 og 19 samt § 25, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at medlemmerne af økonomiudvalget og de stående udvalg vælges blandt kommunalbestyrelsens medlemmer og ved forholdstalsvalg, således at udvalgenes sammensætning så vidt muligt afspejler kommunalbestyrelsens sammensætning. Valg finder sted i begyndelsen af den kommunale valgperiode og har virkning for valgperioden, jf. lovens § 17, stk. 3.. Hvert stående udvalg vælger sin egen formand, og dette sker ved flertalsvalg. Formanden kan afsættes af et flertal i udvalget. Borgmesteren er født formand for økonomiudvalget, og valget har virkning for hele valgperioden.

De stående udvalg skal efter § 17, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse varetage den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver, der er henlagt til dem. Herved forstås, jf. nærmere lovens § 21, at udvalgene er berettigede til at afgøre alle sædvanlige, løbende sager inden for udvalgets sagsområde, medmindre andet følger af lovgivningen eller af kommunalbestyrelsens beslutninger, og at kommunalbestyrelsens beslutninger som altovervejende hovedregel skal forberedes ved udvalgsbehandling. Udvalgene påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne. De stående udvalg skal også fremkomme med bidrag til det udkast til årsbudget, som økonomiudvalget skal udarbejde.

Udvalgene er som nævnt oven for i afsnit IV.1.1 – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger. Det forhold, at udvalgene varetager den umiddelbare forvaltning af de kommunale opgaver, indebærer således ikke, at kommunalbestyrelsen er forhindret i at træffe beslutning i sager, der henhører under et udvalg. Udvalgenes umiddelbare forvaltning indebærer dog en vis begrænsning i kommunalbestyrelsens adgang til at træffe *gene-*



relle beslutninger om indskrænkning i udvalgenes kompetence. Det vil således f.eks. stride mod den arbejdsdeling for det almindelige udvalgsstyre, der er fastlagt i lov om kommunernes styrelse, hvis en kommunalbestyrelse træffer beslutning om, at alle sager, der kommer til behandling i økonomiudvalget eller et stående udvalg, skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse.

Udvalget har i spørgsmål, der henhører under udvalget, en almindelig instruktionsbeføjelse og omgørelsesadgang, og udvalget kan træffe beslutning om, hvordan det ønsker at blive orienteret om forvaltningens administration af sagerne. Udvalget fastsætter således beslutnings- og informationsniveauet i forhold til forvaltningen, men det skal ske i respekt af kommunalbestyrelsens beslutninger om forvaltningens arbejde samt af økonomiudvalgets og borgmesterens beføjelser med hensyn til tilrettelæggelsen af forvaltningens arbejde. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 264.

IV.1.3 Særlige udvalg m.v.

Det følger af § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsen ud over økonomiudvalget og de stående udvalg *kan* nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Sådanne udvalg har først og fremmest forberedende og rådgivende funktioner og kan kun i meget begrænset omfang tillægges beslutningskompetence.

Adgangen til at tillægge et særligt udvalg en beslutningskompetence er særdeles begrænset, og adgangen hertil er yderligere begrænset, såfremt beslutningskompetencen ikke er af midlertidig karakter. Adgangen hertil er navnlig begrænset for så vidt angår myndighedsudøvelse. Det antages, at økonomiudvalget eller et stående udvalg kan træffe beslutning om at henlægge administrative funktioner til et særligt udvalg, under forudsætning af, at det nedsættende udvalg fastlægger de fornødne retningslinjer for administrationen samt tilrettelægger den fornødne kontrol med udøvelsen af de herved overladte funktioner, jf. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 186 f. De administrative funktioner, som et sådant udvalg kan tillægges, varetages således under ansvar over for vedkommende stående udvalg eller økonomiudvalget.

I modsætning til økonomiudvalget og de stående udvalg kan der til særlige udvalg efter § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse udpeges andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det følger af bestemmelsen, at udvalgene skal nedsættes af kommunalbestyrelsen, der således også vælger medlemmerne. Dette valg sker ved forholdstalsvalg, jf. lovens § 25, stk. 1. Dog antages det, at kommunalbestyrelsen ved flertalsbeslutning kan bestemme, at borgmesteren eller en udvalgsformand skal være fødte medlemmer af et sådant udvalg, at bestemte kommunale embedsmænd i kraft af deres arbejdsområde tjenstligt skal være medlemmer, samt at ikke-kommunalbestyrelsesmedlemmer skal have bestemte kvalifikationer for at være medlemmer af udvalget. Kommunalbestyrelsens flertal kan derimod ikke herudover fastsætte begrænsninger i mindretallets ret til at udpege medlemmer af et særligt udvalg. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 191.

Økonomiudvalget og de stående udvalg kan ikke nedsætte særlige udvalg, men kan etablere underudvalg, der alene kan omfatte medlemmer af vedkommende økonomiudvalg eller stående udvalg. Disse udvalg kan kun tillægges forberedende eller rådgivende funktioner i forhold til vedkommende udvalg. Udvalgene kan herudover etablere udvalg med andre deltagere, f.eks. sagkyndige eller interesserepræsentanter, med henblik på udveksling af oplysninger og synspunkter med den kommunale forvaltning. Sådanne fora kan ikke rådgive eller vejlede udvalget, men oplysninger herfra vil indgå til forvaltningen og dermed indgå som et led i dennes forberedelse af udvalgets be-



slutninger. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 187.

IV.1.4 Borgmesteren

Borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen og for økonomiudvalget og har derfor ansvaret for mødeforberedelse og mødeledelse i disse fora.

Endvidere er borgmesteren den øverste daglige leder af kommunens administration, jf. § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse. Borgmesteren har i denne egenskab over for kommunalbestyrelsen ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sags-ekspeditionen er i orden, dvs. formelle spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen og forvaltningens indretning. Borgmesteren kan delegere sine ledelsesbeføjelser til (chefer i) forvaltningen. Borgmesteren udøver efter bestemmelsen også bevillingskontrol. Hvis borgmesteren konstaterer, at en udgift er afholdt uden den fornødne bevillingsmæssige hjemmel, påhviler det således borgmesteren at forelægge spørgsmålet for kommunalbestyrelsen. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 264 f.

Borgmesteren har derimod ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte i forvaltningen med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller hvilke indstillinger der skal forelægges udvalg og kommunalbestyrelse. Borgmesteren kan heller ikke som øverste daglige leder omgøre administrative afgørelser. Borgmesteren har dog i sager vedrørende kommunalbestyrelsens egne forhold, såsom vederlæggelse og indkaldelse af stedfortræder, kompetence til at afgive indstilling til kommunalbestyrelsen, og dermed ret til at instruere forvaltningen herom. Dette skyldes, at disse sager ikke henhører under noget udvalg. Se Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 214 og s. 254.

Borgmesteren kan ikke i kraft af sin stilling som formand for kommunalbestyrelsen i almindelighed træffe afgørelser på kommunalbestyrelsens vegne, og det antages, at kommunalbestyrelsens delegation af beslutningsret til borgmesteren kræver enstemmighed. Borgmesteren er dog ved § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse tillagt beføjelse til på kommunalbestyrelsens vegne at afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Kommunalbestyrelsen skal senest på førstkommende ordinære møde orienteres om sådanne afgørelser, jf. lovens § 31, stk. 2.

Borgmesteren er som nævnt ovenfor i afsnit IV.1.1 – med de begrænsninger, der er fastsat i lovgivningen – i enhver henseende underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger. Kommunalbestyrelsen kan ikke gøre indgreb i de beføjelser, herunder som leder af administrationen, som borgmesteren har efter lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelsen er imidlertid ikke afskåret fra at træffe beslutning af generel karakter om kommunens administrative forhold, herunder tage stilling til – og eventuelt tilsidesætte – borgmesterens konkrete beslutninger om forvaltningens indretning, arbejdstilrettelæggelse m.v., så længe der ikke herved sker en begrænsning i borgmesterens almindelige adgang til at udøve de funktioner, der tilkommer borgmesteren som øverste daglige leder af kommunens administration.

IV.1.5 Udvalgsformændene

Formændene for de stående udvalg har efter § 22 i lov om kommunernes styrelse ansvaret for mødeforberedelse og mødeledelse i udvalget, og loven tildeler udvalgsformanden en selvstændig kompetence til på udvalgets vegne at afgøre sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl hos nogen af medlemmerne. Herudover har udvalgsformændene ikke kompetence med hensyn til sagernes indhold. Dog antages det, at udvalget enstemmigt kan tillægge formanden en ganske snæver adgang til at træffe beslutning på udvalgets vegne. Denne beslutningsret skal



tillige være klart og bestemt afgrænset. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 219 f.

IV.1.6 Medlemmerne og deres rettigheder

Kommunalbestyrelsen er et kollegialt organ af folkevalgte og træffer sine beslutninger som sådant. Det samme gælder udvalgene. De enkelte medlemmer er ikke tillagt beføjelser til at træffe beslutninger i kommunale anliggender.

Medlemmerne er efter lov om kommunernes styrelse tillagt en række individuelle rettigheder, der har til hensigt dels at beskytte mindretal i kommunalbestyrelsen, dels at sikre, at alle medlemmer kan varetage deres medansvar for hele kommunens virksomhed. Blandt disse rettigheder kan eksempelvis nævnes retten til indsigt i sagsmateriale, der foreligger i endelig form i forvaltningen, jf. lovens § 9, retten til at få en afvigende mening tilført beslutningsprotokollen, jf. lovens § 13, stk. 2, og retten til at standse en udvalgsbeslutning og få den indbragt for kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 23.

Ethvert medlem har efter lovens § 11, stk. 1, endvidere ret at indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen (initiativretten), med mindre spørgsmålet er identisk med en sag, der tidligere har været behandlet i kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen antages i et vist omfang, der næppe entydigt kan afgrænses, at give et medlem krav på, at der tilvejebringes oplysninger om en sag. Med støtte i bestemmelsens motiver antages det således, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan kræve, at vedkommende udvalg meddeler kommunalbestyrelsen de oplysninger om bestemte anliggender inden for udvalgets område, som er nødvendige for, at kommunalbestyrelsen kan afgøre, om forvaltningen er lovlig og i øvrigt i overensstemmelse med de rammer, som kommunalbestyrelsen har udstukket. Kommunalbestyrelsen har vide rammer med hensyn til at skønne over, hvornår udvalgets oplysningspligt er opfyldt. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 107 f.

Opregningen ovenfor af medlemmernes rettigheder er ikke udtømmende,⁵ men det skal her særligt bemærkes, at mindretalsrettighederne også omfatter ret til forvaltningens bistand til den tekniske udformning af ændringsforslag til årsbudgettet, herunder til den beløbs- og kontomæssige specifikation. Se omtalen heraf i betænkning nr. 1271/1994 citeret ovenfor i afsnit III.1.2.1 og afsnit III.2.2 med citat af den tilgrundliggende tilsynsudtalelse.

Herudover giver lov om kommunernes styrelse ikke de enkelte medlemmer ret til at kræve nye eller supplerende oplysninger om en sag forelagt eller nyt materiale udarbejdet. Det er således også kommunalbestyrelsens flertal, der afgør, om en kommunal sag er således oplyst, at der er et tilstrækkeligt grundlag for at træffe beslutning, jf. nærmere nedenfor afsnit IV.2.1.2.

Det tilføjes, at kommunalbestyrelsesmedlemmernes virke for kommunen ikke er indskrænket til at omfatte møder i kommunalbestyrelsen og udvalgene. Medlemmerne kan varetage andre kommunale hverv som f.eks. at repræsentere kommunen i forhandlinger eller på anden måde eller at deltage i besigtigelser og i møder med borgerne. Dette kan ske på anmodning fra kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg, jf. nærmere Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 161 f.

Heller ikke i forbindelse med varetagelsen af sådanne hverv har det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem efter lovgivningen nogen ret til – ud over hvad der følger af de nævnte mindretalsrettigheder – at kræve, at forvaltningen udarbejder nyt materiale

⁵ For en nærmere gennemgang heraf henvises til KL's og Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg", 2013, del II, kapitel 6, s. 44 ff.



eller indhenter oplysninger til medlemmet. Om forvaltningens betjening af medlemmer, der udøver kommunale hverv, se nedenfor afsnit IV.2.1.6.

IV.1.8 Sammenfatning

Det følger af de beskrevne regler, at lov om kommunernes styrelse tillægger følgende organer i kommunen beslutningskompetence: kommunalbestyrelsen, de stående udvalg og økonomiudvalget samt for så vidt angår den administrative ledelse af kommunen borgmesteren. Hertil kommer, at borgmesteren og udvalgsformændene efter særlige bestemmelser er tillagt beføjelser til at træffe enkelte afgørelser. Endvidere er der i et vist begrænset omfang mulighed for at tillægge beslutningskompetence til særlige udvalg nedsat efter § 17, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.

De organer ud over den folkevalgte kommunalbestyrelse, som lov om kommunernes styrelse tillægger beslutningskompetence, er alle valgt af kommunalbestyrelsen, og de kollegiale organer er valgt ved forholdstalsvalg, således at deres sammensætning så vidt muligt afspejler kommunalbestyrelsens.

Forvaltningen er ikke ved loven tillagt selvstændig kompetence, men afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen. Se nærmere nedenfor afsnit IV.2.

Det følger også af reglerne i lov om kommunernes styrelse om de kommunalpolitiske organer, at der ikke er andre end de nævnte organer, som kan træffe beslutninger på vegne af kommunen. Enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer eller grupper af kommunalbestyrelsesmedlemmer kan således udpeges til at varetage kommunale hverv, men de har ikke og kan ikke tillægges kompetence til at træffe beslutninger på kommunens vegne. Se dog afsnit IV.1.4 og IV.1.5 ovenfor om kommunalbestyrelsens henholdsvis udvalgets mulighed for med enstemmighed at delegerer beslutningsret til borgmesteren henholdsvis udvalgsformanden.

IV.2. Forvaltningen og dens opgaver

Forvaltningen er ikke et kommunalpolitisk organ, men lov om kommunernes styrelse fastsætter – og forudsætter – at der skal være en kommunal forvaltning. Kommunalbestyrelsen drager således efter § 17, stk. 7, i lov om kommunernes styrelse omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale. Kommunalbestyrelsens stilling som kommunens øverste organ indebærer også, at kommunalbestyrelsen er øverst ansvarlig for kommunens forvaltning.

Borgmesteren udfører den øverste daglige ledelse af forvaltningen under ansvar over for kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen skal således også bl.a. drage omsorg for og føre tilsyn med, at kommunens forvaltning organisatorisk og personale-mæssigt fungerer tilfredsstillende.

IV.2.1 Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer

IV.2.1.1 Om afgrænsningen af betjeningen af de kommunalpolitiske organer

Forvaltningens opgaver er ikke nærmere afgrænset eller beskrevet i lov om kommunernes styrelse. Det følger imidlertid af det forhold, at forvaltningen afleder sin kompetence fra kommunalbestyrelsen, at forvaltningen i alle forhold er underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger.

Lov om kommunernes styrelse forudsætter endvidere, at de organer, som forvaltningen som udgangspunkt skal betjene, er de organer, der er tillagt beføjelser i kommunen, dvs. kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget, de stående udvalg og eventuelle § 17, stk. 4-udvalg samt borgmesteren og udvalgsformændene for så vidt angår de kompetencer og beføjelser, de er tillagt. Hertil kommer de enkelte medlemmer, når de udfører hverv, som de er udpeget af kommunalbestyrelse eller udvalg til at varetage på kommunens vegne.



Forvaltningens forudsatte handleområde er således at betjene disse organer med henblik på, at kommunen skal fungere som myndighed, herunder træffe de nødvendige forberedende og opfølgende beslutninger og udføre de faktiske opgaver, som dette kræver. Dette er i Betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v., jf. også citaterne herfra i afsnit III.1.2.4 ovenfor, bl.a. beskrevet således:

”Ligesom i forholdet mellem kommunalbestyrelsen og udvalgene, henholdsvis borgmesteren, synes der følgelig i den funktionsdeling, som lovgivningen lægger til grund, at være forudsat et vist handleområde for de ansatte i den kommunale administration.

...

Lovgivningen må således antages at bygge på en funktionsdeling, hvorefter den kommunale forvaltning varetager sine mange, forskelligartede opgaver med de folkevalgte organer som de styrende og kontrollerende, og med de ansatte som de, der forbereder og udfører. De beslutninger, som naturligt hører til sidstnævntes arbejde, kan ikke siges at bero på delegation. De ansatte har således i og med deres ansættelse i den kommunale forvaltning fået tillagt et vist handleområde. De nærmere grænser for dette område er omtalt ovenfor, og må i øvrigt bedømmes konkret fra ansættelsesforhold til ansættelsesforhold. Kun i det omfang, de ansatte herudover ønskes tillagt adgang til at træffe beslutninger, er delegation fornøden.

Der er ovenfor redegjort for, at udvalgene har en vis kompetence, som ikke hviler på en delegation fra kommunalbestyrelsen. De ansattes beføjelser har lighedspunkter med udvalgenes kompetence derved, at indholdet er afhængigt af kommunalbestyrelsens beslutninger, idet denne direkte og indirekte kan regulere udøvelsen (f. eks. gennem budgetter og kompetencefordelingsplaner) samt i vidt omfang kan tiltage sig beføjelserne og udøve dem selv (f. eks. detailbeslutninger i konkrete sager).

I modsætning til de øvrige kommunalpolitiske organer har de ansatte imidlertid som altovervejende hovedregel ikke beføjelser, der er immune over for indgreb, ..., men inden for områder, som kræver særlig faglig indsigt, ..., kan de ansattes beføjelser dog konkret have en større integritet.”

Forvaltningen kan udøve sit forudsatte handleområde uafhængigt af, om kommunalbestyrelsen har truffet beslutning herom. Det forhold, at forvaltningen har et forudsat handleområde, berører ikke de kommunalpolitiske organers adgang til at fastsætte indholdsmæssige eller processuelle retningslinjer for forvaltningens virksomhed.

De funktioner, som lovgivningen forudsætter, at forvaltningen skal udføre, er således betjeningen af de besluttende eller kompetente organer, herunder også udførelsen af de trufne kommunale beslutninger.

Det er også på disse organers vegne, at forvaltningen ved delegation kan tillægges beslutningskompetence, jf. den korte omtale heraf nedenfor afsnit IV.2.2.

Herudover kan forvaltningen varetage andre opgaver, som den inden for lovgivningens rammer pålægges af kommunalbestyrelsen eller udvalg. Dette kan omfatte bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, jf. nedenfor afsnit IV.2.3.

Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer, omfatter forberedelse og udførelse af samt opfølgning på de beslutninger, der træffes af de kommunalpolitiske organer. Betjeningen af de kommunalpolitiske organer omfatter mange forskellige funktioner, herunder også en række faktiske funktioner, som ikke udtømmende kan opregnes.

Forvaltningens forskellige funktioner som led i forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer, er undergivet en række retlige krav til udførelsen. Disse krav



følger bl.a. af generelle forvaltningsretlige krav og af den kommunale styrelseslovs afgrænsning af de kompetencer, som de enkelte kommunalpolitiske organer er tillagt.

Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer er ikke hovedemnet for denne udtalelse, men Økonomi- og Indenrigsministeriet finder, at der er anledning til at gøre de i afsnit IV.2.1.2- IV.2.1.6 anførte bemærkninger om forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer.

IV.2.1.2 Om sagernes oplysning

En betydningsfuld del af den kommunale forvaltnings betjening af de kommunalpolitiske organer består i at forberede sager til beslutning i de politiske organer.

Det er en almindelig kommunalretlig grundsætning, at sagerne skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag. Om dette er tilfældet, afgøres inden for vide rammer af kommunalbestyrelsen, jf. Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 86 f.

Det er forvaltningen, der sørger for, at der foreligger det fornødne oplysningsgrundlag til, at der kan træffes beslutning i sagerne. Vurderingen af, om dette er tilfældet, er en retlig vurdering, som må baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser eller overvejelser om, hvordan flertal eller mindretal i kommunalbestyrelsen stiller sig til en sag.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er opmærksomt på, at det fremgår af Bo Smith-udvalgets rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre", jf. citat herfra ovenfor i afsnit III.3.3, at dagsordentekster og andre fremstillinger skal søges udformet, så de af alle politiske grupper opfattes som et tilstrækkeligt grundlag for beslutningerne. Ministeriet finder imidlertid ikke grundlag for at antage, at der består en retlig pligt hertil. Hvilket oplysningsgrundlag en beslutning kræver, kan dog være afhængigt af, hvilken løsning der peges på, også selv om valget af løsning er et politisk valg.

Det vil i sidste instans være kommunalbestyrelsens flertal, der inden for vide rammer træffer afgørelse om, hvorvidt det fornødne grundlag for en beslutning er til stede, jf. ovenfor i dette afsnit. Om valget af løsningsforslag se nedenfor i afsnit VI.2.1.3.

IV.2.1.3 Om forvaltningens udarbejdelse af indstillinger

En betydningsfuld del af den kommunale forvaltnings betjening af de kommunalpolitiske organer består i ved forberedelsen af sager til beslutning i de politiske organer at afgive en indstilling til, hvilken eller hvilke beslutninger forvaltningen mener, det politiske organ bør træffe i sagen. Det er en del af forvaltningens forudsatte handleområde at fremsætte sådanne forslag.

Den kommunale forvaltning er med hensyn til forberedelse af sager til politisk beslutning (udarbejdelse af indstillinger) alene forpligtet til at følge en instruktion, tilkendegivelse eller lignende om, hvad en indstilling til et kommunalpolitisk organ skal gå ud på, hvis denne instruktion hidrører fra kommunalbestyrelsen eller et udvalg, der har kompetence for så vidt angår det omhandlede sagsområde, eller instruktionen hidrører fra borgmesteren, hvis borgmesteren har kompetence for så vidt angår det omhandlede spørgsmål.⁶ Se ovenfor afsnit IV.1.1.-1.8 om de kommunalpolitiske organers kompetencer. Det er ikke tilstrækkeligt til, at der foreligger en sådan pligt, at der f.eks. foreligger oplysninger om, at der er et flertal i kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg, som støtter en bestemt løsning – eller at borgmesteren støtter den.

Forvaltningen er således ikke underlagt instruktionsbeføjelse fra de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, partier/liste eller nogen grupper af politikere, idet disse ikke er tillagt nogen beslutningskompetence i kommunen.

⁶ Borgmesteren har kompetence for så vidt angår de formelle forhold vedr. forvaltningens ledelse og for så vidt angår spørgsmål vedrørende kommunalbestyrelsens egne forhold, der forberedes af borgmesteren.



Det følger af forvaltningens pligt til generelt at handle inden for almindelig faglighed, at den eller de løsninger, der forelægges til politisk beslutning, skal være fagligt forsvarlige – og som nævnt ovenfor, at sagerne skal være forsvarligt oplyst.

Forvaltningen er imidlertid ikke forpligtet til at forelægge enhver fagligt forsvarlig løsning for de besluttende organer. Forvaltningen kan således – samtidig med, at den overholder kravene til faglighed og foretager en vurdering af, hvilken løsning som fagligt vil være bedst – være lydhør over for politiske signaler, således at forvaltningen forelægger forslag, der både er fagligt forsvarlige og må formodes at kunne samle flertal i kommunalbestyrelsen.

Forvaltningen kan i den forbindelse lytte til medlemmer og grupper i kommunalbestyrelsen. Forvaltningen kan f.eks., inden den fastlægger sin indstilling, drøfte forslag og deres nærmere indhold med flertallet og dets repræsentanter med henblik på at få nærmere kendskab til, hvad der kan tænkes at kunne samle flertal i kommunalbestyrelsen. Det vil ofte være udvalgsformændene og nok især borgmesteren, der typisk repræsenterer flertallet, som vil være forvaltningens første valg med hensyn til, hvem man lytter til for at få input til indholdet af de forslag, som skal præsenteres for kommunalbestyrelse og udvalg. Forvaltningen er imidlertid ikke begrænset til kun at tale med disse herom. Forvaltningen kan således have drøftelser med en bredere flertalskreds i kommunalbestyrelsen med henblik på at fastlægge indholdet af det forslag, den vil fremlægge. Forvaltningen kan også have drøftelser med et mindretal eller dets repræsentanter i den anledning. Forvaltningen vil i sådanne drøftelser kunne forelægge oplysninger og sagsmateriale for de pågældende medlemmer. I denne forbindelse vil forvaltningen f.eks. kunne deltage i gruppemøder eller møder mellem flere lister/partier i kommunalbestyrelsen. Borgmesteren har som øverste daglige leder af forvaltningen som udgangspunkt mulighed for at deltage i forvaltningens drøftelser og møder, herunder møder med medlemmer og grupper, og kan generelt eller i konkrete tilfælde kræve at blive orienteret om sådanne drøftelser. Se nærmere nedenfor afsnit IV.2.1.4 og IV.2.3.5.

Der kan således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke antages at være en retlig pligt for forvaltningen til – når dette i øvrigt er fagligt forsvarligt – altid at forelægge den løsning, som flertallet synes at ønske, hvis dette ikke er kommet til udtryk gennem et ønske fra et kompetent kommunalpolitisk organ. Dette skyldes, at forvaltningen ikke er underlagt de enkelte medlemmers eller gruppers instruktionsbeføjelse. Bl.a. med henvisning til det herom i Betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. anførte, jf. afsnit III.1.2.4 ovenfor, bemærkes, at forvaltningens legitime interesse i at fremlægge forslag, som kan samle flertal, vil indebære, at forvaltningen vil udvælge og forelægge forslag, der ligger inden for rammerne af eventuelle politiske forhåndstilkendegivelser, uanset om disse tilkendegivelser er kommet til udtryk gennem vedtagelser i et kommunalpolitisk organ og dermed er retligt bindende forvaltningen, eller om de er kommet til udtryk på anden måde.

I forbindelse med valget af indstilling forudsætter embedsværkets pligt til at handle inden for almindelig faglighed, at et valg, som forvaltningen har truffet i forbindelse med f.eks. en indstilling, ikke fremstilles som et valg begrundet i faglighed, hvis der reelt er tale om en løsning blandt flere fagligt forsvarlige, som forvaltningen har valgt, fordi den mener, at det er denne løsning, der kan samle flertal.

Forvaltningen er ikke forpligtet til kun at forelægge én fagligt forsvarlig løsning for det kompetente kommunalpolitiske organ. Det kan, f.eks. ud fra en samlet vurdering af såvel faglige som politiske aspekter af en sag, være hensigtsmæssigt, at politikerne får flere løsninger at vælge imellem. Dette kan f.eks. være tilfældet, fordi forvaltningen på det foreliggende grundlag er i tvivl om, hvilken af de fagligt forsvarlige løsninger, som kan samle flertal, eller fordi flere fagligt forsvarlige løsninger i sagen adskiller sig



fra hinanden i sådanne henseender, at valget mellem dem er et politisk valg, som forvaltningen vurderer bør træffes af det kompetente kommunalpolitiske organ.

Forvaltningen har således ud fra en retlig vurdering inden for rammerne af det fagligt forsvarlige ret frie hænder med hensyn til, hvilke indstillinger der skal forelægges for de kommunalpolitiske organer, herunder om der skal forelægges flere forskellige løsningsmodeller eller indstillinger. Noget andet er, at det ofte i praksis ud fra den viden, forvaltningen har om de politiske holdninger i vedkommende politiske organ, vil være klart, hvilken eller hvilke indstillinger det vil være hensigtsmæssigt at forelægge.

Såfremt kommunalbestyrelsen ønsker, at forvaltningen følger en bestemt fremgangsmåde, f.eks. udarbejder dagsordener eller indstillinger på en bestemt måde eller overholder bestemte krav til indhold eller form i forbindelse med forberedelse af sager, kan kommunalbestyrelsen pålægge forvaltningen dette. Sådanne beslutninger vil også kunne træffes af et stående udvalg eller økonomiudvalget inden for dette udvalgs sagsområde, medmindre beslutningen er i strid med en beslutning truffet af kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg har endvidere meget vid adgang til at træffe beslutninger om indholdet af de sager, der skal forelægges dem, idet de jo har beslutningsretten i sagen. Kommunalbestyrelsen eller udvalget kan således træffe generelle beslutninger om, hvordan forvaltningen kan eller skal oplyse sagerne, herunder f.eks. om, at forvaltningen ikke – uden at forelægge spørgsmålet for kommunalbestyrelsen eller udvalget – må indhente oplysninger eller rådgivning fra eksterne parter som f.eks. konsulentfirmaer eller advokater, eller at forvaltningen, når den indhenter sådanne oplysninger eller rådgivning, skal anvende bestemte eksterne parter. Under hensyn til, at det er kommunalbestyrelsen henholdsvis udvalget, der har beslutningsretten i sagen, kan vedkommende kommunalpolitiske organ også i en konkret sag træffe afgørelse om, at sagen skal oplyses på en bestemt måde, herunder f.eks. at der ikke må indhentes oplysninger fra bestemte kilder eller om visse spørgsmål i sagen. Kommunalbestyrelsen eller udvalget kan endvidere træffe beslutning om, at en specifik indstilling ønskes belyst. Såfremt forvaltningen er af den opfattelse, at en beslutning om oplysning af sagen eller om indholdet af en indstilling generelt eller i en konkret sag er i strid med kravet om, at sagerne skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag eller er i strid med de krav til faglighed, som stilles til forvaltningens virke, må forvaltningen gøre opmærksom herpå.

Under hensyn til, at forvaltningen betjener hele kommunalbestyrelsen, er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelse eller udvalg hverken generelt eller i en konkret sag lovligt kan træffe beslutning om, at forvaltningen ikke må søge input fra medlemmer af kommunalbestyrelsen eller kun må søge input fra nogen, men ikke fra alle medlemmer eller grupper i kommunalbestyrelsen med henblik på udformningen af forslag. Endvidere kan hverken kommunalbestyrelsens eller udvalgenes beslutninger ændre på, hvilke organer i kommunen som har – og ikke har – beslutningskompetence og derfor har instruktionsbeføjelse i forhold til forvaltningen med hensyn til sagens indhold og den indstilling, som skal forelægges.

IV.2.1.4 Om forvaltningens betjening af borgmesteren

Borgmesteren har i forhold til de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen en særstilling, fordi borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, og fordi borgmesteren er den øverste daglige leder af forvaltningen. Det er endvidere i almindelighed forudsat, at borgmesteren repræsenterer kommunen udadtil i mange sammenhænge.

Det er ikke muligt udtømmende at angive, hvad forvaltningen skal betjene borgmesteren med, idet dette ligesom betjeningen af de øvrige kommunalpolitiske organer kan omfatte udførelsen af mange forskellige opgaver og funktioner. Derfor er der i det



følgende fokus på, i hvilke funktioner forvaltningen skal betjene borgmesteren, og der nævnes eksempler på, hvad denne betjening kan omfatte.

Selv om lov om kommunernes styrelse forudsætter, at forvaltningen skal betjene borgmesteren i de angivne funktioner, har kommunalbestyrelsen som kommunens øverste organ mulighed for at fastsætte retningslinjer for denne betjening, når blot kommunalbestyrelsen ikke herved begrænser borgmesterens almindelige adgang til at udøve de forskellige funktioner, der efter lov om kommunernes styrelse tilkommer borgmesteren.

I sine funktioner som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget har borgmesteren krav på forvaltningens betjening. Denne betjening kan f.eks. omfatte udarbejdelse af talepapirer og håndakter og mundtlig briefing om sagerne i det omfang, hvori det er hensigtsmæssigt for, at vedkommende kan bestride formandshvervet. Det kan f.eks. være, at borgmesteren afholder møde med direktionen, hvor de sager, som skal behandles på førstkommende kommunalbestyrelses- eller økonomiudvalgsmøde, gennemgås. Betjeningen omfatter også den indholdsmæssige side af sagerne. F.eks. kan det være nyttigt at drøfte eventuelle alternative løsninger i politisk vanskelige sager med borgmesteren inden et kommunalbestyrelses- eller økonomiudvalgsmøde, således at borgmesteren som formand har mulighed for at fremsætte kompromisforslag, som forvaltningen fagligt kan stå inde for. Sådanne drøftelser vil også kunne omfatte vejledning fra forvaltningen om mulighederne for at få flertal for en indstilling og dermed f.eks. om gruppernes forventede holdninger i sagen. Borgmesteren kan således på denne måde få taktisk rådgivning. Det må blot erindres, at borgmesteren heller ikke i denne forbindelse har instruktionsbeføjelse i forhold til forvaltningen. Formanden har også krav på eksempelvis juridisk bistand til at afklare tvivlsspørgsmål med hensyn til dagsordenens udformning og mødeledelsen.

Det følger af, at borgmesteren er formand for kommunalbestyrelsen, at vedkommende repræsenterer kommunen udadtil i mange sammenhænge. Det vil således ofte være borgmesteren, der udtaler sig på kommunens vegne til pressen, både når et nyt kommunalt initiativ skal præsenteres, og når en problemsag skal adresseres. Borgmesteren vil også ofte repræsentere kommunen i møder og forhandlinger med andre parter. Også i denne egenskab har borgmesteren krav på forvaltningens betjening. Forvaltningen kan således f.eks. udarbejde talepapirer, baggrundsmateriale og beredskaber m.v. med henblik herpå. Forvaltningen vil også kunne udarbejde eksempelvis pressemeddelelser eller nyheder til kommunens hjemmeside eller opslag på en officiel kommune- eller borgmesterprofil på Twitter eller andre sociale medier, hvor borgmesteren udtaler sig på kommunens vegne. Borgmesteren vil i sådant materiale f.eks. kunne udtale sig om initiativer, der er politisk vedtaget, og vedkommende vil kunne udtale sig på baggrund af beslutninger truffet af de kommunalpolitiske organer. Borgmesteren vil imidlertid også kunne udtale sig om f.eks. initiativer eller beslutninger fra forvaltningen, i det omfang forvaltningen er tillagt den endelige beslutning i en sag, eller i det omfang borgmesteren udtaler sig om, hvad forvaltningen har planlagt at forelægge politisk, og forvaltningen skal betjene borgmesteren i den forbindelse. Dette skyldes, at borgmesteren er øverste daglige leder af forvaltningen, og at vedkommende generelt repræsenterer kommunen udadtil.

Forvaltningen vil også skulle betjene borgmesteren som forvaltningens øverste daglige leder. Det indebærer, at borgmesteren kan anmode om nye oplysninger og om at få produceret nyt materiale for så vidt anmodningerne har relation til de forhold i forvaltningen, som borgmesteren har kompetence med hensyn til. Dette omfatter alle formelle spørgsmål, dvs. formelle spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen og forvaltningens indretning, men også udvalgenes overholdelse af deres bevillinger. Det omfatter også kommunalbestyrelsens egne forhold, idet borgmesteren har indstillingsretten til kommunalbestyrelsen med hensyn til disse forhold, og i disse sager er forvaltningen undergivet borgmesterens instruktioner. Borgmesterens adgang i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen til dokumenter i forvaltningen er i øvrigt



reguleret af forvaltningsloven og almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse, jf. nedenfor afsnit IV.2.3.5.

Som øverste daglige leder af forvaltningen kan borgmesteren som udgangspunkt deltage i alle forvaltningens aktiviteter. Borgmesteren kan således deltage i forvaltningens både eksterne og interne møder, herunder møder mellem forvaltningen og medlemmer af kommunalbestyrelsen, og borgmesteren kan også generelt eller i konkrete tilfælde kræve at blive orienteret om, at sådanne møder finder sted, jf. tillige afsnit IV.2.1.3. Kommunalbestyrelsen vil som nævnt ovenfor i afsnit IV.1.4 kunne træffe beslutninger om kommunens administrative forhold, herunder om borgmesterens muligheder for at deltage i møder, i det omfang der ikke herved sker en begrænsning i borgmesterens almindelige adgang til at udøve de funktioner, der tilkommer borgmesteren som øverste daglige leder af forvaltningen. Se også nedenfor afsnit IV.2.3.5 om borgmesterens deltagelse i møder, hvor forvaltningen yder bistand til medlemmerne.

Borgmesteren kan ikke kræve, at forvaltningen indhenter oplysninger eller udarbejder nyt materiale vedrørende indholdet af sager, som henhører under de stående udvalg. Dette skyldes, at borgmesteren ikke har kompetence med hensyn til disse spørgsmål, med mindre der er tale om en sag, som borgmesteren skal afgøre efter § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Det er det organ, der træffer afgørelse, der har rådighed over oplysningsniveauet. Skal borgmesteren afgøre en sag efter § 31, stk. 1, vil vedkommende kunne kræve yderligere oplysninger eller materiale fra forvaltningen til brug herfor. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 254 og s. 261.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er i den forbindelse opmærksomt på, at afgrænsningen mellem aspekter, der vedrører de formelle eller ekspeditions-mæssige forhold i en sag, og de indholdsmæssige forhold i sagen, ikke altid umiddelbart er klar, men kan bero på en nøje vurdering af konkrete omstændigheder.

Forvaltningen kan også i denne sammenhæng være politisk lydør. Der kan således f.eks. være tilfælde, hvor borgmesterens ønske om, at der indhentes bestemte oplysninger eller udarbejdes materiale i en sag, er udtryk for et ønske fra et flertal i kommunalbestyrelsen eller et udvalg om, at nogle bestemte forhold i en sag skal undersøges nærmere. Forvaltningen vil kunne indhente de pågældende oplysninger eller udarbejde det pågældende materiale, også selv om forvaltningen ikke selv vurderer, at dette er nødvendigt eller hensigtsmæssigt. Forvaltningen er imidlertid ikke forpligtet til at følge borgmesterens ønske. Dette er en følge af, at borgmesteren som nævnt ovenfor ikke har kompetence med hensyn til indholdet af forvaltningens sager, med mindre der er tale om en sag, som borgmesteren skal afgøre efter § 31, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, eller en sag om kommunalbestyrelsens egne forhold, hvori borgmesteren skal afgive indstilling til kommunalbestyrelsen, jf. ovenfor afsnit IV.1.4. Såfremt forvaltningen f.eks. er af den opfattelse, at de oplysninger m.v., som borgmesteren beder om, er helt uden betydning i den pågældende sag, kan forvaltningen undlade at følge anmodningen. I givet fald kan borgmesteren i sin egenskab af mødeleder sætte en sag på kommunalbestyrelsens dagsorden, hvis vedtagelse indebærer, at oplysningerne skal indhentes eller materialet udarbejdes. Forvaltningen vil i sin indstilling til kommunalbestyrelsen i en sådan sag kunne gøre rede for, hvorfor oplysningerne eller materialet efter forvaltningens opfattelse er uden betydning i sagen. Det er herved forudsat, at det er lovligt at indhente oplysningerne til brug for sagen.

Det tilføjes, at borgmesteren som øverste daglige leder af forvaltningen og formand for økonomiudvalget har pligt til at holde økonomiudvalget underrettet om forhold vedrørende økonomi og personale m.v., som henhører under borgmesterens og økonomiudvalgets kompetencer. Borgmesteren kan i denne henseende uden beslutning fra kommunalbestyrelsen eller udvalget iværksætte undersøgelser om kommunens forhold med henblik på at orientere udvalget eller som led i forberedelsen af sager, som skal forelægges udvalget til beslutning. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov



om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 196. Betjening af borgmesteren i forbindelse med dette arbejde er en del af forvaltningens forudsatte handleområde. Forvaltningen er i sin udarbejdelse af indstillinger til økonomiudvalget ikke undergivet borgmesterens instruktionsbeføjelse, jf. ovenfor afsnit IV.2.1.3.

I sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen har borgmesteren endvidere krav på forvaltningens betjening for så vidt angår sådanne generelle praktiske støttefunktioner, som sædvanligvis ydes til en forvaltningschef. Dette omfatter f.eks. sekretærbistand, herunder kalenderstyring og telefonbetjening af rent praktisk karakter. Herunder vil forvaltningen naturligvis også kunne sætte aftaler i borgmesterens kalender og besvare telefonopkald, som ikke vedrører kommunen, men f.eks. er private eller vedrører borgmesterens partipolitiske tilhørsforhold.

Derimod kan forvaltningen ikke i øvrigt betjene borgmesteren med hensyn til forhold, der ikke vedrører borgmesterens funktioner i kommunen. Borgmesterens funktioner omfatter ikke private engagementer, hvor borgmesteren ikke deltager som kommunens repræsentant i sin egenskab af borgmester. Borgmesterens funktioner omfatter heller ikke partipolitiske engagementer som f.eks. gruppemøder, opstillingsmøder, valgsteder og andre møder i det parti, som borgmesteren repræsenterer. Forvaltningen vil således ikke kunne udarbejde materiale m.v. til sådanne møder.

IV.2.1.5 Om forvaltningens betjening af formændene for de stående udvalg

En udvalgsformand har inden for udvalgets sagsområde krav på forvaltningens betjening i sin funktion som den, der indkalder og leder udvalgenes møder. Denne betjening omfatter de funktioner, som er nævnt ovenfor i forbindelse med borgmesterens funktioner som formand for kommunalbestyrelse og økonomiudvalg. Heller ikke udvalgsformanden har instruktionsbeføjelse over for forvaltningen med hensyn til sagernes indhold.

Det er sædvanligt, at udvalgsformanden repræsenterer kommunen udadtil i nogle af de sager, der henhører under udvalgets område. Det kan f.eks. være tilfældet, hvor et udvalg har truffet endelig beslutning i en væsentlig kommunal sag, eller hvor en sag på udvalgets område tiltrækker sig offentlighedens opmærksomhed på anden måde. Udvalgsformandens adgang til at repræsentere kommunen omfatter også initiativer eller beslutninger fra forvaltningen på udvalgets område, i det omfang forvaltningen er tillagt den endelige beslutning i en sag, eller i det omfang udvalgsformanden udtaler sig om, hvad forvaltningen har planlagt at forelægge politisk. Forvaltningen vil således inden for et udvalgs sagsområde kunne betjene udvalgsformanden i denne egenskab på samme måde, som borgmesteren betjenes som kommunens repræsentant.

Derimod er udvalgsformændene i almindeligt udvalgsstyrede kommuner ikke forvaltningschefer, og de har derfor ikke som borgmesteren krav på betjening i denne egenskab.

IV.2.1.6 Om forvaltningens betjening af de enkelte medlemmer ved udøvelsen af deres rettigheder efter lov om kommunernes styrelse og ved deres varetagelse af kommunale hverv

Forvaltningen har efter lovgivningen i visse situationer pligt til at betjene de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, uanset om kommunalbestyrelsen har truffet beslutning herom eller ej. Lov om kommunernes styrelse forudsætter, at forvaltningen udfører disse opgaver, og de er således en del af forvaltningens forudsatte handleområde.

Som beskrevet ovenfor i afsnit IV.1.6 har kommunalbestyrelsesmedlemmerne visse rettigheder efter lovgivningen. En række af disse rettigheder indebærer, at forvaltningen skal tilvejebringe materiale eller oplysninger til eller i øvrigt betjene et medlem, der benytter sig af rettigheden, i det omfang det er nødvendigt for, at medlemmet kan udøve sin ret efter lovgivningen. F.eks. skal forvaltningen tilvejebringe og formidle



sagsmateriale i endelig form, som et medlem efter § 9 i lov om kommunernes styrelse har ret til sagsindsigt i,⁷ og forvaltningen skal yde teknisk bistand til udformning af et medlems ændringsforslag til forslaget til årsbudgettet, jf. herom betænkning nr. 1271/1994 citeret ovenfor i afsnit III.1.2.1 og den i afsnit III.2.2 citerede tilsynsudtalelse.

Selv om de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer ikke er tillagt kompetencer efter lov om kommunernes styrelse, kan de på anmodning fra kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg varetage kommunale hverv på kommunens vegne, jf. herom ovenfor afsnit IV.1.6.

I det omfang medlemmerne varetager sådanne kommunale hverv efter beslutning fra kommunalbestyrelse eller udvalg, varetager de hvervet på kommunens vegne, og det er forvaltningens opgave at betjene dem i den forbindelse. Forvaltningen kan således f.eks. betjene medlemmerne med henblik på deres varetagelse af sådanne hverv ved at tilvejebringe oplysninger og udarbejde håndakter og tale- og beredskabspapirer, pressemeddelelser m.v.

Forvaltningens betjening af medlemmerne i de nævnte tilfælde forudsætter ikke, at kommunalbestyrelsen har truffet beslutning herom, eller at der foreligger en praksis herfor i kommunen. Denne betjening er en del af betjeningen af de kompetente organer i kommunen, fordi kommunalbestyrelsesmedlemmet varetager opgaven på disse organers vegne. Kommunalbestyrelsen kan naturligvis fastsætte nærmere retningslinjer for den betjening, som medlemmerne ydes i denne forbindelse, ligesom der kan udvikle sig en praksis i kommunen i den henseende. Det følger således ikke af lovgivningen, at medlemmerne har krav på en bestemt betjening.

Beror kommunalbestyrelsesmedlemmets varetagelse af opgaven ikke på en anmodning fra kommunalbestyrelsen eller et udvalg, er det derimod efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke umiddelbart en del af forvaltningens betjening af de kompetente kommunale organer at bistå medlemmerne hermed. I givet fald er der tale om bistand til det enkelte medlem, der som udgangspunkt kun kan ydes efter kommunalbestyrelsens beslutning, jf. nedenfor afsnit IV.2.3.

IV.2.2 Varetagelse af opgaver efter delegation

Ud over betjeningen af de kompetente kommunalpolitiske organer og de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, når de varetager kommunale hverv, som de er udpeget til af kommunalbestyrelse eller udvalg, består en stor del af forvaltningens virksomhed i at træffe beslutninger på vegne af de kommunalpolitiske organer.

Lov om kommunernes styrelse og hele styrelsessystemet hviler således på en forudsætning om, at der inden for kommunestyret er en såkaldt fri ret til delegation af beslutningskompetence til forvaltningen. Retten er naturligvis ikke helt fri, men udgangspunktet er, at der er ret til delegation, og at sådan delegation kan ske både ved det kompetente organs udtrykkelige beslutning og stiltiende. Denne virksomhed og grænserne herfor er ikke emnet for denne udtalelse og berøres ikke yderligere i det følgende.

IV.2.3 Bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer

IV.2.3.1 Kommunalbestyrelsens adgang til at pålægge forvaltningen at yde bistand til medlemmerne

Ud over forvaltningens forudsatte handleområde – at betjene de kompetente organer i kommunen, jf. herom ovenfor afsnit IV.2.1 – kan forvaltningen varetage andre opgaver, som den inden for lovgivningens rammer pålægges af kommunalbestyrelsen eller inden for udvalgets sagsområde af vedkommende udvalg.

⁷ Se i øvrigt om betydningen af, at begæring om sagsindsigt efter § 9, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse skal indgives til borgmesteren, Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelse af 22. december 2016, j.nr. 2015-4180.



At dette kan omfatte bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer ud over, hvad der følger af medlemmernes rettigheder efter lov om kommunernes styrelse eller medlemmernes varetagelse af kommunale hverv, jf. ovenfor afsnit IV.2.1.6, er utvivlsomt. Dette er således forudsat ved vedtagelsen af bestemmelsen i det nugældende § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, jf. herved de ovenfor i afsnit III.1.2.1. citerede forarbejder til bestemmelsen. Bestemmelsen forudsætter dog – som det også fremgår af forarbejderne til bestemmelsen – at kommunalbestyrelsen, som det hidtil havde været gældende, kan beslutte, at der kan tilvejebringes sådan bistand. Det må i øvrigt generelt antages, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at træffe bestemmelse om sine egne forhold, herunder forhold, der vedrører de enkelte medlemmers varetagelse af deres hverv, og at dette omfatter adgang til at træffe bestemmelse om, hvorvidt og hvordan forvaltningen skal bistå medlemmerne.

Det er kommunalbestyrelsen, der i kommunen har kompetence til at træffe beslutninger vedrørende medlemmernes forhold, og derfor er det alene kommunalbestyrelsen, der kan træffe beslutninger om og fastsætte retningslinjer om forvaltningens bistand til medlemmerne. Det antages ikke, at kommunalbestyrelsen kan delegerede beslutninger om sådanne forhold, heller ikke til økonomiudvalget eller borgmesteren. Borgmesteren kan således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse uanset det ovenfor i afsnit III.1.2.1 citerede fra betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår herom, ikke, med mindre medlemmets ret til bistand følger af retningslinjer fastsat af kommunalbestyrelsen eller af en praksis i kommunen, jf. nedenfor i dette afsnit, tillade forvaltningen at yde bistand til et medlem. Der må herved efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse også lægges vægt på, at indholdet af retningslinjer for bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer er spørgsmål, som i særlig grad forudsætter behandling i kommunalbestyrelsen og den deraf følgende mulighed for, at eventuelle mindretal kan tilkendegive deres opfattelse.

Retningslinjer om bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer kan således heller ikke fastsættes af det enkelte stående udvalg for så vidt angår udvalgets sagsområde. Der kan herved også henvises til, at styrelsesloven forudsætter, at medlemmerne behandles lige med hensyn til bistand, og at bistand – også selv om den kun ydes af én fagforvaltning – indebærer et forbrug af kommunens ressourcer, som hele kommunalbestyrelsen har medansvar for. Udvalget kan derimod fastsætte retningslinjer om forvaltningens betjening af hele udvalget, jf. herom ovenfor i afsnit IV.2.1.3.

Kommunalbestyrelsen behøver ikke i alle tilfælde at have truffet en udtrykkelig beslutning om, at forvaltningen kan yde bistand til medlemmerne. Dette kan også følge af, at kommunalbestyrelsen stiltiende har accepteret, at forvaltningen yder bistand. Såfremt forvaltningen rent faktisk yder sådan bistand, og kommunalbestyrelsen accepterer dette ved ikke at gribe ind over for det, kan der således siges i kommunen at være en praksis for, at der ydes sådan bistand. En sådan praksis er bindende i den forstand, at forvaltningen, hvis den har ydet ét medlem bistand, ikke kan undlade at yde et andet medlem en tilsvarende bistand. Dette skyldes, at forvaltningen, også når den leverer bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, er bundet af det almindelige forvaltningsretlige lighedsprincip. Om lige behandling af medlemmerne med hensyn til bistand se i øvrigt nedenfor afsnit IV.2.3.4.

I forlængelse af et forslag i Bo Smith-udvalgets rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre" om, at kommunalbestyrelserne overvejer nærmere, om de politiske grupper inden for en given ramme skal have mere hjælp eller bistand fra forvaltningen, fremgår af rapporten, at det netop er en pligt for forvaltningen at rådgive både flertal og mindretal, og at der derfor i realiteten er tale om en udvidelse af den pligt til at bistå hele kommunalbestyrelsen, som i forvejen eksisterer, jf. citat fra rapporten ovenfor i afsnit III.3.3. Det bemærkes i den forbindelse, at der efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse som anført ovenfor ikke består en sådan pligt for forvaltningen til at



rådgive medlemmerne, medmindre kommunalbestyrelsen har fastsat retningslinjer herom eller der foreligger en kommunal praksis herfor.

I det følgende anvendes "bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer" og tilsvarende udtryk som betegnelse for den bistand, som kan ydes. Bistanden kan ydes til et enkelt eller flere medlemmer, herunder til en gruppe af medlemmer, der udgør en liste (et parti) i kommunalbestyrelsen eller til en gruppe af medlemmer, som udgøres af flere lister, eller som udgør nogle, men ikke alle, medlemmer fra flere lister. Bistanden kan ydes uanset, om en gruppe udgør et mindretal eller et flertal i kommunalbestyrelsen, jf. også nedenfor afsnit IV.2.3.4 om lige behandling af medlemmerne.

Nedenfor i afsnit IV.2.3.2 og 2.3.3 behandles spørgsmålet om, hvilke begrænsninger lovgivningen sætter for den bistand, som kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne skal have tilbud om.

IV.2.3.2 Sætter lovgivningen grænser for omfanget af denne bistand?

Der er ikke i lovgivningen, i tilsynspraksis eller i øvrigt regler eller tilkendegivelser, som peger på en kvantitativ grænse for den bistand, som forvaltningen efter kommunalbestyrelsens beslutning kan yde til medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det er således op til kommunalbestyrelsen at beslutte, i hvilket omfang bistand kan ydes.

Det forhold, at betjeningen af de kompetente organer med henblik på, at kommunen skal fungere som myndighed, jf. ovenfor afsnit IV.2.1, er forvaltningens forudsatte handleområde, indebærer dog efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at bistanden til medlemmerne ikke må have et sådant omfang, at forvaltningens udførelse af opgaverne inden for det forudsatte handleområde i betydeligt omfang lider herunder.

Det anførte om forholdet mellem forvaltningens forudsatte handleområde og bistanden til medlemmerne indebærer efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse imidlertid ingen absolut kvantitativ grænse for den bistand, som forvaltningen efter kommunalbestyrelsens beslutning kan yde til medlemmerne. Det skal herved erindres, at det er kommunalbestyrelsen, der beslutter, hvor mange ressourcer der skal anvendes på den kommunale forvaltning.

Det er på denne baggrund Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at lovgivningen ikke sætter nogen absolutte grænser for, i hvilket omfang kommunalbestyrelsen kan beslutte at anvende forvaltningens ressourcer på bistand til medlemmerne.

IV.2.3.3 Sætter lovgivningen grænser for indholdet af denne bistand?

Der kan af lovgivningen udledes nogle retlige grænser for indholdet af den bistand, som forvaltningen efter kommunalbestyrelsens beslutning eller efter en praksis i kommunen kan yde til kommunalbestyrelsesmedlemmerne.

IV.2.3.3.1 Inden for kommunalbestyrelsens kompetenceområde

I den forbindelse er der indledningsvis grund til at slå fast, at den bistand, som forvaltningen kan yde, skal have relation til kommunalbestyrelsens kompetenceområde, dvs. til sager, der kan behandles af kommunalbestyrelsen. Forvaltningen kan ikke bistå medlemmerne i deres egenskab af privatpersoner, i deres erhverv, i deres partipolitiske virke eller i sager i øvrigt, som falder uden for kommunalbestyrelsens kompetence.

Det er derimod ikke noget krav, at den sag, der ønskes bistand til, aktuelt skal være under behandling i kommunen. Bistand kan f.eks. også ydes til et medlem som led i medlemmets overvejelser om, hvorvidt vedkommende vil rejse en sag i kommunen, eller om hvorvidt medlemmet vil forholde sig på den ene eller den anden måde i en kommende kommunal sag.



IV.2.3.3.2 Betydningen af § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse

§ 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse nævner udtrykkeligt tilvejebringelse af oplysninger som noget, forvaltningen kan bistå medlemmerne med. Der er altså ingen tvivl om, at den bistand, som forvaltningen kan yde til medlemmerne, kan omfatte tilvejebringelse af oplysninger.

Oplysninger må efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse i denne forbindelse forstås i bred forstand som omfattende både oplysninger om egentlige faktuelle, målbare forhold, som f.eks. statistiske oplysninger, og vurderinger af faglig karakter, herunder f.eks. juridiske og økonomiske vurderinger. Der er efter ministeriets opfattelse ikke grundlag for at forstå "tilvejebringelse af oplysninger" på en snævrere måde i denne sammenhæng.

Forvaltningen kan således fremskaffe sådanne eksisterende oplysninger f.eks. fra andre offentlige kilder eller andre myndigheder. Forvaltningen kan også udarbejde eget nyt materiale med eksisterende oplysninger som led i bistanden. Sådant materiale kan indeholde sammenfatninger o. lign. af eksisterende faktuelle oplysninger, herunder både oplysninger, som forvaltningen selv har, og oplysninger, som den har indhentet fra andre.

Tilvejebringelsen af oplysninger som led i bistanden til medlemmerne vil også omfatte forvaltningens tilvejebringelse af nye oplysninger. Det vil kunne være forvaltningen selv, der tilvejebringer oplysninger f.eks. i form af faktuelle målinger, faglige vurderinger el. lign. foretaget af forvaltningen. Forvaltningen vil kunne indhente nye oplysninger fra eksterne, herunder f.eks. bede private virksomheder om mod vederlæggelse at tilvejebringe de ønskede oplysninger.

§ 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse nævner endvidere udtrykkeligt, at forvaltningen kan yde medlemmerne "teknisk bistand". Det er ikke entydigt, hvad dette begreb dækker over. Dog er begrebet i forarbejderne til bestemmelsen, jf. herved den bagvedliggende betænkning nr. 1271/1994, Kapitel V, som er citeret ovenfor i afsnit III.1.2.1 og den i afsnit III.2.2 citerede tilsynsudtalelse, kædet sammen med den gældende retsgrundsætning om, at medlemmerne har ret til forvaltningens bistand til udarbejdelse af ændringsforslag til forslaget til årsbudgettet, således at ændringsforslaget opfylder de tekniske krav til et ændringsforslag til budgettet. Det må på den baggrund antages, at udtrykket i hvert fald omfatter tekniske, herunder økonomiske, konsekvensberegninger af f.eks. et forslag eller et ændringsforslag og teknisk tilpasning af f.eks. et ændringsforslag i forhold til andre dele af et forslag.

Da udtrykket "teknisk bistand" ikke i øvrigt er forklaret nærmere i forarbejderne til bestemmelsen, er det vanskeligt at afgrænse yderligere, hvilke former for bistand udtrykket omfatter.

På grundlag af forarbejderne til § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, jf. herved den bagvedliggende betænkning nr. 1271/1994, Kapitel V, som er citeret ovenfor i afsnit III.1.2.1, må det videre antages, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde de enkelte medlemmer, hvad der dér benævnes "sekretærbistand" eller "egentlig sekretærbistand" og fotokopiering.

Det kan efter ministeriets opfattelse udledes af det i betænkning nr. 1271/1994, Kapitel V, afsnit 3.4., anførte, at sekretærbistand ikke kan omfatte bistand vedrørende private eller partipolitiske forhold, jf. herom også ovenfor i afsnit IV.2.3.3.1, hvilket i øvrigt følger af, at bistand skal vedrøre sager inden for kommunalbestyrelsens kompetence. Under hensyn til, at sekretærbistand nævnes i sammenhæng med fotokopiering, og at der som alternativ hertil nævnes en mulighed for at stille en pc til rådighed for medlemmerne, må det dog kunne lægges til grund, at sekretærbistand i hvert fald omfatter rent administrativ bistand som f.eks. fotokopiering, renskrivning af tekster, kalenderadministration o. lign., idet der ved læsningen af betænkningen må tages



højde for, at den er fra 1994. Sekretærbistand må ligeledes antages at omfatte bearbejdning og opsummering af materiale med henblik på at spare kommunalbestyrelsesmedlemmets tid, dvs. f.eks. at forvaltningen udformer resuméer eller referater eller fremdrager væsentlige pointer i materiale om en kommunal sag. Om sekretærbistand også omfatter anden bistand, herunder indholdsmæssig bistand i sagerne, er imidlertid ikke klart.

Da det fremgår af forarbejderne til § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, at bestemmelsen ikke er udtømmende, jf. herved bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, sp. 2068 ff.), som er citeret ovenfor i afsnit III.1.2.1, er det imidlertid efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke af afgørende betydning for afgrænsningen af det lovlige indhold af forvaltningens bistand til medlemmerne at fastlægge et præcist anvendelsesområde for begrebet "teknisk bistand" i bestemmelsen eller for den "sekretærbistand", som er nævnt i den bagvedliggende betænkning. Når det af KL's og Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg", 2013, som er citeret ovenfor i afsnit III.3.2, bl.a. fremgår, at den bistand, som forvaltningen kan yde, er teknisk bistand, må det således fremhæves, at der ikke i denne formulering ligger nogen snævrere afgrænsning af bistandens indhold end, hvad der følger af forarbejderne til § 8, stk. 6.

Derimod er der efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse anledning til at overveje, om andre forhold end selve afgrænsningen af kommunalbestyrelsens kompetenceområde og den ikke-udtømmende bestemmelse i § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse har betydning for afgrænsningen af indholdet af den bistand, forvaltningen kan yde kommunalbestyrelsens medlemmer.

IV.2.3.3.3 Betydningen af det kommunale embedsværks almindelige forpligtelser

De almindelige pligter, som det kommunale embedsværk er underlagt i sit arbejde, er i kommunal sammenhæng navnlig behandlet i Bo Smith-udvalgets rapport, herunder i bilag 13 til rapporten, jf. citaterne herfra ovenfor i afsnit III.3.3. Der er ikke dér direkte taget stilling til, i hvilket omfang disse pligter er en del af lovgivningen og således påhviler embedsværket som retlige pligter.

Det er imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at pligten til at overholde lovgivningen, sandhedspligten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed og pligten til at være partipolitisk neutral, er normer, som det kommunale embedsværk skal efterleve. Derfor er det ministeriets opfattelse, at disse normer kan medvirke til at danne grundlag for en indholdsmæssig, retlig afgrænsning af den bistand, som kommunalbestyrelsen kan beslutte, at forvaltningen kan yde kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det anførte indebærer bl.a., at forvaltningen også, når den bistår medlemmerne, skal overholde lovgivningen og sin sandhedspflicht. Det indebærer også, at forvaltningen i den forbindelse skal holde sig inden for rammerne af almindelig faglighed. Dette sidste betyder eksempelvis, at oplysninger og materiale, der gives til medlemmer af kommunalbestyrelsen som led i bistanden, ligesom andet materiale, som forvaltningen udarbejder, skal være tilvejebragt under overholdelse af de gældende faglige standarder på det pågældende fagområde. Kravet om faglighed indebærer imidlertid ikke i sig selv nogen begrænsning af, hvilke typer bistand forvaltningen efter kommunalbestyrelsens beslutning kan yde.

Det følger allerede af afgrænsningen af kommunalbestyrelsens kompetenceområde, at forvaltningen ikke kan yde bistand til medlemmernes partipolitiske arbejde uden for kommunalbestyrelsen. Det må imidlertid efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse overvejes, om det almindelige krav til embedsværkets partipolitiske neutralitet indebærer yderligere begrænsninger i forvaltningens muligheder for at yde bistand til medlemmerne.



I den forbindelse bemærkes, at et kommunalbestyrelsesmedlems holdning i en kommunal sag ofte vil være et udslag af den partipolitik, som den liste eller det parti, medlemmer tilhører, fører. Imidlertid medfører dette forhold, som det fremgår ovenfor i afsnit IV.2.3.1, ikke, at forvaltningen, fordi den skal være partipolitisk neutral, er afskåret fra at bistå medlemmerne i de kommunale sager.

Kravet om, at forvaltningen skal være partipolitisk neutral, betyder, at embedsmænd ikke må lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på behandlingen af sagerne, herunder de indstillinger, der forelægges de kommunalpolitiske organer. Embedsmænd må heller ikke lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på den bistand, de måtte yde medlemmerne. Kravet betyder også, at forvaltningen ikke må rådgive eller bistå i forbindelse med konstitueringsdrøftelser i kommunen – ud over rent juridiske og valgtekniske forhold, jf. herved også bilag 13 til Bo Smith-udvalgets rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre" som citeret ovenfor i afsnit III.3.3.

Derudover betyder kravet, at forvaltningen ikke må bistå ved partipolitiske aktiviteter, herunder valgkampe, opstillingsmøder m.v., heller ikke selvom bistanden vedrører en kommunal sag, jf. ovenfor afsnit IV.2.3.3.1.

Ved den nærmere afgrænsning af, hvad der er omfattet af sådanne partipolitiske aktiviteter, som forvaltningen skal holde sig udenfor, må der i øvrigt efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse lægges vægt på formålene med kravet.

Kravet om, at embedsværket skal være partipolitisk neutralt, skal bl.a. ses i lyset af, at den kommunale forvaltning betjener de kollegiale kommunalpolitiske organer i kommunen, som omfatter repræsentanter fra flere lister/partier. Alle medlemmer af kommunalbestyrelsen skal kunne have tillid til embedsmændene. De må ikke blive opfattet som en støtte for den ene eller den anden politiske gruppe eller fløj i kommunalbestyrelsen. Alle politikere skal have tillid til embedsværket, således at de kan tro på, at de får den fagligt holdbare præsentation af sagerne, som de har krav på, og så de kan tro på, at embedsværket ikke på forhånd har indtaget en bestemt holdning i en sag. Denne tillid er også nødvendig, når det samme embedsværk skal betjene kommunalbestyrelser med skiftende politiske sammensætninger. Kravet om embedsværkets partipolitiske neutralitet har således bl.a. det formål, at forvaltningen ikke må kunne ses som en del af det politiske spil, der kan foregå i forbindelse med behandlingen af kommunale sager i kommunalbestyrelse og byråd.

Det anførte indebærer efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at forvaltningens bistand i de kommunale sager skal være af faglig og indholdsmæssig karakter og ikke vedrøre rent partipolitiske spørgsmål. Bistanden vil således f.eks. kunne omfatte indholdet af et medlemsforslag og af alternative forslag eller kompromisforslag, herunder udformningen af sådanne forslag, som forvaltningen kan stå inde for. I den forbindelse kan forvaltningen også vejlede om mulighederne for at få flertal for sådanne forslag og dermed f.eks. om andre medlemmers eller gruppers holdninger til indholdet af forslagene. Forvaltningens rådgivning vil derimod ikke kunne omfatte politisk rådgivning på tværs af sager, herunder f.eks. om hvordan et medlem eller en gruppe ved at være fleksibel eller indtage en bestemt opfattelse i én sag, må forventes at kunne få flertal for sit forslag i en anden sag, dvs. om hvor der er mulighed for at lave et politisk kompromis på tværs af sager.

Kravet om forvaltningens partipolitiske neutralitet indebærer også, at forvaltningen ikke vil kunne arbejde for at fremme de enkelte medlemmers politik over for offentligheden. Herunder vil forvaltningen f.eks. ikke kunne udarbejde udkast til pressemeddelelser på vegne af et medlem eller en gruppe, hvori medlemmet eller gruppen offentligt præsenterer sin holdning eller sit forslag i en kommunal sag, eller udarbejde talepapirer til brug for offentlige møder til præsentation af sådanne forslag eller holdninger. Dog vil forvaltningen godt kunne bidrage til sådant materiale med oplysninger om indholdet af forslaget, dets juridiske og økonomiske konsekvenser m.v.



Som anført ovenfor i afsnit IV.2.3.3.2 kan forvaltningen derimod inden for rammerne af de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat, eller i overensstemmelse med den gældende praksis i kommunen bidrage med eksisterende og nye oplysninger til brug for grundlaget for fastlæggelsen af medlemmets forslag eller holdning. Forvaltningen vil, som det også fremgår anførte sted, tillige kunne yde bistand i form af analyser af konsekvenserne af medlemmets forslag eller idéer, økonomiske og tekniske beregninger og konsekvensberegninger samt andre faglige vurderinger heraf. Endvidere vil forvaltningen kunne yde administrativ og praktisk og teknisk bistand i forbindelse med udarbejdelse af forslag og nedskrivning og renskrivning heraf.

Det er endvidere Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at forvaltningen, hvis dette ligger inden for rammerne af de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat, eller er i overensstemmelse med den gældende praksis i kommunen, kan medvirke til medlemmernes udformning af deres forslag eller holdninger i kommunale sager, herunder medvirke til fastlæggelse af indholdet af medlemmernes forslag.

Forvaltningen vil, når dette ligger inden for rammerne af de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat, eller er i overensstemmelse med den gældende praksis i kommunen, kunne afholde møder med kommunalbestyrelsesmedlemmer eller grupper heraf, hvori den nævnte bistand ydes, således at forvaltningen mundtligt formidler oplysninger m.v. til kommunalbestyrelsesmedlemmerne. I den forbindelse vil forvaltningen kunne deltage i gruppemøder eller møder mellem flere lister/partier i kommunalbestyrelsen. Bistand kan også ydes skriftligt. Navnlig når det sker mundtligt på møder, vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt at drage grænsen mellem på den ene side den praktiske, tekniske og indholdsmæssige bistand, som forvaltningen kan yde, og den bistand, som forvaltningen ikke kan yde. Både politikere og forvaltning må således være opmærksomme herpå.

Når forvaltningen på denne måde bistår medlemmer med udformningen af et forslag til forelæggelse for kommunalbestyrelsen, er det forslag, som bliver resultatet heraf, ikke forvaltningens forslag, men forslaget kan fremsættes for kommunalbestyrelsen af et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det er således også medlemmerne, der beslutter indholdet af forslaget, herunder indstillingen til beslutning, og det er også medlemmerne, der beslutter, hvilke oplysninger der skal ligge til grund for forslaget. Forvaltningens bistand hertil ydes som anført inden for rammerne af almindelig faglighed.

IV.2.3.4 Kravet om lige behandling af kommunalbestyrelsens medlemmer

Alle kommunalbestyrelsesmedlemmerne skal have lige mulighed for at få den bistand, som efter de af kommunalbestyrelsen vedtagne retningslinjer eller den i kommunen gældende praksis tilbydes medlemmerne. Kommunalbestyrelsen kan ikke gøre indgreb i de rettigheder, der følger af dette princip, som er udtryk for almindelige forvaltningsretlige regler (lighedsgrundsætningen) og også er kommet til udtryk i forarbejderne til § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse. Heraf fremgår med hensyn til tilvejebringelse af oplysninger, at det er vigtigt, at det sikres, at alle medlemmer har lige adgang til oplysningerne, jf. bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, sp. 2068 ff.), som er citeret ovenfor i afsnit III.1.2.1.

Medlemmerne skal naturligvis kun have bistanden, i det omfang de ønsker den, så derfor indebærer kravet om lige behandling i denne henseende, at medlemmerne skal have lige mulighed for at få bistanden, og at den bistand, de kan få, skal være den samme for alle.

Det er kommunalbestyrelsen, der beslutter, om der kan ydes bistand, og i givet fald hvilke former for bistand, der kan ydes, herunder i hvilke sager bistand kan ydes. Om rammerne for indholdet af den bistand, der kan ydes, henvises til afsnit IV.2.3.3-IV.2.3.3.3 ovenfor. Der kan altså fastsættes retningslinjer om, at der kun ydes bestem-



te former for bistand, og/eller at der kun ydes bistand i bestemte typer af sager, men alle medlemmer skal have mulighed for at få de samme typer af bistand i de samme typer af sager.

Kommunalbestyrelsen kan – men skal ikke – fastsætte kvantitative grænser for, hvor megen bistand, forvaltningen kan yde, herunder for, hvor megen bistand af en bestemt type forvaltningen kan yde.

Kvantitative begrænsninger af, hvor meget bistand der kan ydes, skal være sagligt begrundede og stille medlemmerne lige. Det vil være sagligt begrundet at begrænse bistanden af hensyn til at begrænse kommunens omkostninger ved at yde denne bistand, men det skal ske på en sådan måde, at de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen behandles lige med hensyn til bistand. Kommunalbestyrelsen kan således ikke lovligt beslutte f.eks., at bistand kun kan ydes til grupper af medlemmer over en vis størrelse, hvorimod det som nævnt vil være lovligt at beslutte, at forvaltningen kun yder bestemte typer af bistand og ikke andre.

Det kan endvidere f.eks. fastsættes, at forvaltningen alene må anvende et bestemt antal timer på bistand til et ændringsforslag eller et forslag eller på at udarbejde materiale eller indhente oplysninger til en sag for et medlem eller en gruppe medlemmer. Kvantitative tidsmæssige grænser for forvaltningens bistand kan således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse relatere sig til, hvor megen tid forvaltningen må bruge på bistand pr. sag.

Kvantitative tidsmæssige grænser for forvaltningens bistand kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse f.eks. også relatere sig til, hvor megen tid forvaltningen må bruge på bistand pr. medlem. Det kan således f.eks. fastsættes, at forvaltningen alene må anvende et bestemt antal timer på bistand til hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen inden for en bestemt tidsperiode, f.eks. en måned eller et kvartal.

For at alle medlemmerne skal have lige adgang til bistand, hvis de ønsker den, er det efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse nødvendigt, at de er bekendt med de retningslinjer og/eller den praksis, som gælder i kommunen, og som indebærer, at de har mulighed for at få bistand. Det skal således sikres, at det er klart for alle medlemmerne, at de kan få bistand, og hvilken bistand de kan få. I modsat fald er der efter ministeriets opfattelse en risiko for, at alene visse medlemmer eller grupper har den viden om deres muligheder for at få bistand, som er nødvendig for, at de kan anmode om den. Dette vil f.eks. kunne være medlemmer eller grupper, som regelmæssigt har kontakt til forvaltningen, f.eks. fordi de er eller omfatter borgmesteren eller formænd for stående udvalg.

Der er efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at der efter lovgivningen gælder et krav om, at medlemmerne skal være orienteret skriftligt om, hvilken bistand de kan få, eller at de skal være orienteret i detaljer om, hvilke former for bistand de kan få og eventuelle begrænsninger heri, men de skal være orienteret om mulighederne for at få bistand i et sådant omfang, at de har det fornødne grundlag for at henvende sig til forvaltningen herom.

Når kommunalbestyrelsen vedtager retningslinjer for bistanden, vil dette normalt ske på skriftligt grundlag, og medlemmerne vil hermed allerede være orienteret om deres adgang til at få bistand. Nye medlemmer vil kunne orienteres ved brug af vedtagelsen med eventuelle bilag.

Hvis der alene gælder en praksis for forvaltningens bistand til medlemmerne, må det sikres, at alle medlemmer enten mundtligt eller skriftligt er orienteret herom.



IV.2.3.5 De øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til oplysninger om bistanden

Spørgsmålet om, hvorvidt andre medlemmer af kommunalbestyrelsen efter anmodning har adgang til dokumenter, som forvaltningen modtager fra eksterne parter eller udarbejder som led i, at den yder bistand til medlemmerne, reguleres af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven og af bestemmelsen i § 9 i lov om kommunernes styrelse om kommunalbestyrelsens medlemmers ret til sagsindsigt.

Sidstnævnte bestemmelse giver kommunalbestyrelsesmedlemmer ret til som led i deres hverv at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration. Anmodning herom skal som udgangspunkt rettes til borgmesteren.

Sagsmateriale foreligger i hvert fald i endelig form i forvaltningen, når det har været forevist et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer – bortset fra borgmesteren. De ovenfor i afsnit III.1.2.1 citerede bemærkninger fra betænkning nr. 1271/1994 om kommunalbestyrelsens mulighed for at tillade fortrolig teknisk bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer giver ikke grundlag for at antage, at § 9 i lov om kommunernes styrelse kan fortolkes indskrænkende, således at retten til sagsindsigt kan afskæres for så vidt angår sagsmateriale, som forvaltningen har forelagt nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer som led i bistand til dem. Der henvises til det tidligere Social- og Indenrigsministeriums udtalelse af 22. august 2016, som er citeret ovenfor i afsnit III.2.6.

Det følger således af § 9 i lov om kommunernes styrelse, at et kommunalbestyrelsesmedlem kan forlange at få indsigt i dokumenter, som kommunens forvaltning som en del af sin bistand til andre medlemmer af kommunalbestyrelsen har forelagt eller forevist disse medlemmer.

Spørgsmålet om, hvorvidt andre ansatte eller ledelsen, herunder borgmesteren, efter anmodning har adgang til sådanne dokumenter, er reguleret af forvaltningsloven og almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse. Den eller de ansatte, der yder en sådan bistand, kan efter omstændighederne have ret og eventuelt pligt til at videregive oplysning om bistanden og de oplysninger, de har modtaget i den forbindelse, herunder også i forhold til oplysninger, der må anses for fortrolige efter forvaltningslovens § 27. Forvaltningslovens §§ 28-29 og 31 giver således visse muligheder for at videregive eller indhente fortrolige oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder samt andre dele af forvaltningen.

Der gælder imidlertid generelt i medfør af forvaltningslovens § 32, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, ikke i den forbindelse må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver.

Det bemærkes endvidere, at det ikke inden for den offentlige forvaltning er muligt at udvide området for fortrolighed efter forvaltningsloven ved en aftale eller lignende, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 5, eller i øvrigt at indskrænke mulighederne for at videregive eller indhente sådanne oplysninger efter loven.

Som det fremgår ovenfor af afsnit IV.2.1.3 og IV. 2.1.4, har borgmesteren i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen som udgangspunkt ret til at deltage i møder mellem forvaltningen og medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det gælder også møder, hvor forvaltningen yder bistand til medlemmerne. Kommunalbestyrelsen vil imidlertid efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse inden for de almindelige rammer, der gælder for kommunalbestyrelsens regulering af borgmesterens beføjelser, kunne fastsætte retningslinjer om bistanden, der indebærer, at borgmesteren ikke vil kunne kræve at skulle deltage i sådanne møder, hvis det eller de medlemmer, der har anmodet om bistand, ikke ønsker det.



IV.2.3.6 Retningslinjer for bistanden

IV.2.3.6.1 Om kommunalbestyrelsens fastsættelse af retningslinjer for bistanden

Bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer i kommunale sager ud over den betjening af medlemmerne, som er omtalt ovenfor i afsnit IV.2.1.6, er ikke en opgave, som forvaltningen af egen drift skal varetage. Se herom ovenfor afsnit IV.2.3.1.

For at forvaltningen kan varetage denne opgave, forudsættes som udgangspunkt en beslutning herom i kommunalbestyrelsen. En sådan beslutning indebærer, at kommunalbestyrelsen fastsætter retningslinjer for bistanden, uden at der kan stilles retlige krav til indholdet af en sådan beslutning. Det vil dog være nærliggende, at en sådan vedtagelse i hvert fald indeholder en afgrænsning af, hvilket indhold bistanden kan have.

Den kommunale forvaltnings praksis med at yde sådan bistand kan imidlertid også være grundlag for, at forvaltningen yder bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, jf. herom nærmere ovenfor afsnit IV.2.3.1.

Kommunens praksis for, at forvaltningen yder bistand, vil altid kunne ændres af kommunalbestyrelsen ved en beslutning herom. Både således, at der sættes videre rammer for, hvilken bistand forvaltningen skal yde, og sådan, at rammerne indskrænkes.

Kommunalbestyrelsens fastsættelse af retningslinjer for forvaltningens bistand, herunder ændring af en eksisterende praksis, kan godt få virkning straks fra kommunalbestyrelsens beslutning herom, og der stilles ingen formkrav til kommunalbestyrelsens beslutning herom. Dog må en ændring af hensyn til kravet om lige behandling af alle medlemmer ikke foretages med den virkning, at nogle medlemmer kan få mere hjælp i en sag, end andre medlemmer har kunnet eller vil kunne få i den samme sag.

IV.2.3.6.2 Opfordring til, at kommunalbestyrelsen tager stilling og fastsætter retningslinjer

Bestemmelsen i § 8, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse indeholder en tilskyndelse til kommunalbestyrelserne til at drøfte og træffe beslutninger om sagsforberedelsen og mødevirksomheden i kommunalbestyrelsen, om dens informationsniveau og om det, der i bestemmelsen betegnes som "teknisk bistand fra administrationen". Se bemærkningerne til lovforslaget (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, sp. 2068 ff.), som er citeret ovenfor i afsnit III.1.2.1.

Lovgivningen indeholder således en opfordring til, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt og i hvilket omfang forvaltningen kan yde bistand til medlemmerne, men lovgivningen indeholder ikke en pligt hertil.

Opfordringen er blevet fulgt op og uddybet af Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL i vejledningen "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg" fra 2013, jf. del I, kapitel 1.4., og del II, kapitel 5, i denne vejledning, som citeret ovenfor i afsnit III.3.2.

Endvidere indeholder Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, "Embedsmanden i det moderne folkestyre", et forslag om, at kommunalbestyrelserne overvejer nærmere, om de politiske grupper inden for en given ramme skal have mere hjælp eller bistand fra forvaltningen. Se uddrag af kapitel 10 i rapporten, som er citeret ovenfor i afsnit III.3.3.

Økonomi- og Indenrigsministeriet finder i nærværende udtalelse grund til at henlede opmærksomheden på og gentage disse opfordringer.

Økonomi- og Indenrigsministeriet lægger herved vægt på, at det kan have stor betydning for, hvordan kommunalbestyrelserne arbejder og fungerer, om og i givet fald hvilken bistand medlemmerne tilbydes. Endvidere vil der være væsentlige forskelle fra kommunalbestyrelse til kommunalbestyrelse på, hvilke ønsker der er til sådan bistand.



Herudover lægger Økonomi- og Indenrigsministeriet vægt på, at kravet om, at alle medlemmer skal være bekendt med deres lige adgang til bistand, jf. herom ovenfor afsnit IV.2.3.4, alt andet lige er lettere at sikre opfyldt, såfremt der foreligger en beslutning om bistand, dvs. skriftlige retningslinjer for bistanden frem for alene en uskreven praksis. Det vil også med skrevne retningslinjer frem for en uskreven praksis være enklere for kommunalbestyrelsesmedlemmerne at undersøge, om de får den bistand, de har krav på. Samtidig vil udtrykkelige vedtagelser i kommunalbestyrelsen også snarere end en uskreven praksis lægge op til den jævnlige genovervejelse af, om rammerne for bistanden fortsat er de rigtige, som kan være nødvendig eller gavnlig for at sikre dette.

Endelig skal Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærke, at kommunerne styres gennem beslutninger i de kommunalpolitiske organer, der træffes af flertallet og under dets ansvar, men med inddragelse af alle organets medlemmer. Fastsættelse af retningslinjer om bistand til medlemmerne kan være et nyttigt værktøj til at opnå en rimelig balance mellem flertal og mindretal i kommunalbestyrelsen.

Kopi af dette brev er sendt til Ankestyrelsen.

Med venlig hilsen
Nikolaj Stenfalk
Kontorchef

Bilag

B2

***Det politiske
arbejde i kommunal-
bestyrelsen og
udvalg***



DET POLITISKE ARBEJDE I KOMMUNALBESTYRELSE OG UDVALG

FORORD

Danmark har et velfungerende kommunalt folkestyre. Kommunalbestyrelsernes beslutninger har stor betydning – ikke bare lokalt, men også for landets velfærd og vækst. Kommunalbestyrelserne er kommunernes øverste organ, og de prioriteringer og beslutninger, som kommunalbestyrelserne træffer, påvirker og sætter rammerne for rigtig mange menneskers hverdag.

Som medlem af én af de 98 kommunalbestyrelser skal du de næste fire år være med til at træffe vigtige beslutninger for borgerne og lokalsamfundene i din kommune. Det er et privilegium og et stort ansvar, som du og dine kollegaer i kommunalbestyrelsen skal løfte sammen.

I denne vejledning kan du få et overblik over, hvad arbejdet og rollen som kommunalbestyrelsesmedlem indebærer. Vejledningen giver dig også et billede af de regler, forpligtelser og forventninger, der knytter sig til hvervet som lokal folkevalgt og det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen.

Del 1 i vejledningen er en introduktion til arbejdet som kommunalbestyrelsesmedlem. Du kan læse om kommunernes opgaver og kommunalbestyrelsens ansvar, hente inspiration til rollen som kommunalbestyrelsesmedlem og til, hvordan du kan være med til at forme rammerne for det politiske arbejde.

Del 2 indeholder en gennemgang af de regler i den kommunale styrelseslov, som er vigtige for det daglige arbejde som medlem af kommunalbestyrelsen. Denne del er tænkt som et opslagsværk, som du kan bruge i hverdagen.

Vejledningen tager udgangspunkt i den almindeligt udvalgsstyrede kommune, men langt størstedelen af dens indhold gælder også de kommuner, der har valgt en anden styreform.

Vi håber, at du vil finde vejledningen nyttig og inspirerende for dit politiske arbejde.



Simon Emil Ammitzbøll-Bille
Økonomi- og indenrigsminister



Martin Damm
Formand for KL

INDHOLD

FORORD 03

01/ ARBEJDET SOM MEDLEM AF KOMMUNALBESTYRELSEN 07

Kommunernes rolle og opgaver 09

Kommunalbestyrelsens ansvar og arbejde 10

- 2.1. Kommunalbestyrelsen og den politiske ledelse 11
- 2.2. Arbejdsdeling og udvalgsstyre 11
- 2.3. En sags gang i en kommune 12

Rollen som kommunalbestyrelsesmedlem 14

- 3.1. Maskinrum eller kommandobro? 15
- 3.2. Krydspres og politisk lederskab 15
- 3.3. Input udefra 15
- 3.4. Den offentlige tone og din trykthed 15

Rammerne for det politiske arbejde 16

- 4.1. Tid til politik og tilrettelæggelse af møder 16
- 4.2. Samspillet med forvaltningen 19

02/ DET POLITISKE ARBEJDE I KOMMUNALBESTYRELSE OG UDVALG 21

Kapitel 1

Mødeplanlægning og mødets form 22

- 1.1. Planlægning af kommunalbestyrelsesmøder og mødefrekvens 22
- 1.2. Planlægning af udvalgs møder og mødefrekvens 23
- 1.3. Åbne møder og punkter bag lukkede døre i kommunalbestyrelsen 23
- 1.4. Udvalgs møder er lukkede 23
- 1.5. Cirkulation, elektronisk udveksling og telefonomøder som alternativ til kommunalbestyrelsesmøder 23
- 1.6. Cirkulation og elektronisk udveksling som alternativ til udvalgs møder 23
- 1.7. Telefonomøder som alternativ til udvalgs møder 24

Kapitel 2

Forelæggelse af sager for kommunalbestyrelsen 25

- 2.1. Hvilke sager skal forelægges for kommunalbestyrelsen? 25
 - 2.1.1. Sagen skal være et kommunalt anliggende 25

- 2.1.2. Intern delegation og delegationsforbud 25
- 2.1.3. Udvalgenes umiddelbare forvaltning 26
- 2.1.4. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes initiativret 26
- 2.2. Grundlaget for kommunalbestyrelsens afgørelser 27
 - 2.2.1. Officialprincippet 27
 - 2.2.2. Udvalgserklæringer 28
 - 2.2.3. Frister for udsendelse af dagsorden og materiale 28
- 2.3. Kommunalbestyrelsens dagsorden 30
 - 2.3.1. Særlige krav til dagsordenen i tilfælde, hvor dagsorden/materiale udsendes for sent 30
 - 2.3.2. Borgmesterens adgang til at afvise sager fra dagsordenen 30
 - 2.3.3. Kommunalbestyrelsens adgang til at afvise sager 31

Kapitel 3

Elektronisk formidling af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer 32

- 3.1. Kommunalbestyrelsens beslutning om elektronisk formidling 32
- 3.2. Materiale der kan være omfattet af en beslutning om elektronisk formidling 33
- 3.3. Det fornødne udstyr, kurser m.v. 33

Kapitel 4

Mødets afvikling i kommunalbestyrelsen 34

- 4.1. Borgmesterens mødeindkaldelse 34
- 4.2. Borgmesterens mødeledelse 34
- 4.3. Medlemmernes rettigheder under mødet 35
 - 4.3.1. Retten til at få ordet til dagsordenen 35
 - 4.3.2. Retten til at få ordet til ethvert dagsordenspunkt 35
- 4.4. Varighed og taletidsbegrænsninger 35
 - 4.4.1. Varighed af kommunalbestyrelsesmøder 35
 - 4.4.2. Taletidsbegrænsninger 35
- 4.5. Afstemning m.v. 35
 - 4.5.1. Beslutningsdygtighed og mødepligt 35
 - 4.5.2. Medlemmets ansvar for kommunalbestyrelsens beslutninger 35
 - 4.5.3. Flertalsafgørelser 36
 - 4.5.4. Forslag til beslutning og afstemningens afvikling 36
 - 4.5.5. Afvikling af valg 36
- 4.6. Beslutningsprotokollen 36

4.6.1.	Beslutningsprotokollen og medlemmernes underskrift	36
4.6.2.	Retten til at få en afvigende mening tilført beslutningsprotokollen	37

Kapitel 5

Forvaltningens betjening og bistand, udgiftsgodtgørelse og anden støtte

5.1.	Forvaltningens betjening af kommunal bestyrelsen og bistand til medlemmerne	38
5.1.1.	Embedsmandens rolle	38
5.1.2.	Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer	38
5.1.2.1.	Forvaltningens betjening af kommunalbestyrelse og udvalg	39
5.1.2.1.1.	Særligt om sagsoplysning	39
5.1.2.1.2.	Særligt om forvaltningens indstillinger	39
5.1.2.2.	Forvaltningens betjening af borgmesteren	39
5.1.2.3.	Forvaltningens betjening af udvalgsformænd	40
5.1.2.4.	Forvaltningens betjening af de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen i visse situationer	40
5.1.3.	Forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer	40
5.1.3.1.	Omfanget af forvaltningens bistand til medlemmerne	41
5.1.3.2.	Indholdet af forvaltningens bistand til medlemmerne	41
5.1.3.3.	Nærmere om forvaltningens bistand til medlemmerne	41
5.2.	Udgiftsgodtgørelse og anden støtte	42
5.2.1.	Særligt om kommunens afholdelse af udgifter til kurser m.v. til borgmesteren	43
5.2.2.	Særligt om kommunens afholdelse af udgifter til kurser m.v. til udvalgsformænd	43

Kapitel 6

Kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder og kontrolmuligheder m.v.

6.1.	Medlemmernes ret til oplysninger	44
6.1.1.	Retten til sagsindsigt	44
6.1.2.	Retten til at forevise materialet til andre	45
6.1.3.	Retten til at få tilsendt materiale fra andre udvalg	45
6.1.4.	Retten til besøge institutioner	46
6.2.	Andre medlemsrettigheder	46
6.2.1.	Retten til at forlange ekstraordinært møde afholdt	46
6.2.2.	Standsningsretten	46

6.2.3.	Retten til at indbringe spørgsmål om udvalgsformandens virksomhed for udvalget og formandens oplysningspligt	46
6.3.	Kommunalbestyrelsesmedlemmernes kontrolmuligheder	47
6.3.1.	Generelt om borgmesterens virke og forholdet til kommunalbestyrelsen	47
6.3.2.	Kontrol med de beslutninger som borgmesteren træffer på kommunalbestyrelsens vegne	48
6.3.3.	Kontrolmuligheder i forhold til kommunens regnskab	48
6.3.3.1.	Kommunalbestyrelsens behandling af kommunens årsregnskab	48
6.3.3.2.	Særligt vedrørende delberetninger fra revisionen	49
6.3.3.3.	Udsendelse af revisionsberetninger senest syv dage efter modtagelsen	49
6.3.3.4.	Mundtlig forelæggelse af revisionsberetninger	49
6.4.	Reglerne om fritagelse, suspension og afsættelse af borgmestere	50
6.5.	Nye regler om beskyttelse af kommunalbestyrelsesmedlemmers e-mail m.v.	50

Kapitel 7

Kommunalbestyrelsesmedlemmernes pligter

7.1.	Mødepligt og stedfortræderindkaldelse ved forfald	51
7.1.1.	Mødepligt og lovligt forfald	51
7.1.2.	Forfaldsgrunde	52
7.1.3.	Stedfortræderindkaldelse ved forfald i kommunalbestyrelsen	52
7.1.4.	Stedfortræderindkaldelse ved forfald i udvalg	53
7.1.5.	Lønmodtageres ret til fravær fra arbejdet	53
7.2.	Inhabilitet	54
7.2.1.	Generel inhabilitet	54
7.2.2.	Speciel inhabilitet	54
7.2.3.	Eksempler vedrørende speciel inhabilitet	55
7.2.4.	Underretningspligt om forhold der kan give anledning til tvivl om habiliteten	56
7.2.5.	Betydningen af inhabilitet	56
7.2.6.	Stedfortræderindkaldelse ved inhabilitet	56
7.3.	Tavshedspligt	57
7.3.1.	Reglerne om tavshedspligt	57
7.3.2.	Tavshedsbelagte oplysninger	57
7.3.3.	Særligt vedrørende udvalgsmøder	58
7.4.	Pligt til at føre tilsyn	58
7.5.	Kommunaltilsynet	58
7.6.	Strafansvar	59

01/

**ARBEJDET SOM
MEDLEM AF
KOMMUNAL-
BESTYRELSEN**

KOMMUNALE HOVEDOPGAVER



Kommunernes rolle og opgaver

Kommunerne er borgernes hovedindgang til det offentlige og løser hovedparten af de borgerrettede velfærdsopgaver – enten alene eller sammen med andre. Seks ud af ti offentligt ansatte er ansat i en kommune, og kommunerne er på mange måder rygraden i den offentlige sektor.

Konkret driver kommunen daginstitutioner, skoler og ældrepleje, står for det sociale arbejde og de nære sundhedsopgaver og er en hovedaktør på beskæftigelses-, kultur- og miljøområdet. Dertil kommer forsyningsområdet og et betydeligt ansvar for at skabe vækst og udvikling lokalt.

Kommunerne skal både løse og udvikle de kommunale kerneopgaver og stå klar i startboksen til nye opgaver. For kommunernes rolle og kerneopgaver forandrer sig hele tiden, og kommunerne har ansvaret for løbende at gennemføre omstillinger af de borgernære områder.

Nogle af de seneste eksempler er udviklingen på det specialiserede socialområde, klimatilpasninger, udbygningen af det nære sundhedsvæsen, implementeringen af folkeskolereformen og beskæftigelsesreformerne og de omfattende digitaliseringer af den offentlige service.

Kommunerne indgår i mange og brede samarbejder for at sikre den nødvendige kapacitet, kompetence og fleksibilitet til at skabe de bedste løsninger til borgerne og virksomhederne. Kommunerne løfter i høj grad opgaver sammen med andre kommuner, virksomheder, sygehuse, uddannelsesinstitutioner, praktiserende læger osv. F.eks. er det på ældreområdet en del af opgaveløsningen at sikre tæt koordination og dialog mellem sygehus, praktiserende læger og ældrepleje i forbindelse med ind- og udskrivninger. Kommunerne er på den måde med til at skabe et sammenhængende velfærdssamfund.

“Kommunerne skal både løse og udvikle de kommunale kerneopgaver og stå klar i startboksen til nye opgaver.”

Kommunalbestyrelsens ansvar og arbejde

Det er kommunalbestyrelsen, der er ansvarlig for ledelsen af kommunen og dens lokalområder.

Kommunalbestyrelsen er arbejdsgiver for de mange kommunalt ansatte. Det betyder, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til, hvilke værdier og vilkår, der skal kendetegne de kommunale arbejdspladser og gælde for de ansatte. Kommunalbestyrelsen har også ansvar for at udvikle kommunen og lede og prioritere den lokale velfærd. Det er således kommunalbestyrelsen, der beslutter, hvilke områder der skal prioriteres, og som sætter de politiske mål for, hvad der skal ske, og hvilken effekt der ønskes.

Det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for at tilpasse løsningerne til den enkelte kommune og kommunens borgere og prioritere mellem initiativer og indsatser på tværs af de kommunale områder. En prioritering, der altid skal ske inden for de givne økonomiske rammer. Det betyder, at helhedssynet er og skal være styrende i de kommunale beslutninger.

Endelig er kommunalbestyrelsen ansvarlig for kommunen som myndighed. Det betyder, at kommunalbestyrelsen i sidste ende har ansvaret for alle de kommunale beslutninger, der regulerer forholdet mellem borgerne indbyrdes eller mellem den enkelte og samfundet. Det gælder f.eks., når kommunen udsteder byggetilladelser og vedtager lokalplaner.

Kommunalbestyrelsen har ikke magt til at lovgive – det har kun Folketinget. Men loven giver ofte plads til lokal fortolkning og tilpasning. Sådan skal det være, for kommunerne er forskellige, og borgerne har forskellige ønsker og behov, og det skal afspejles i de kommunale løsninger og prioriteringer.

Det er vigtige kendetegn ved det kommunale folkestyre, at der er plads til forskellighed, at kommunalpolitikere både tager højde for borgernes synspunkter og tager ansvar for helheden og samfundsudviklingen, og at den enkelte kommunalbestyrelse har et politisk råderum, så den kan skalere og prioritere udgifterne og indsatserne efter lokale behov.

POLITISK ORGANISERING

Kommunerne organiserer sig forskelligt. Nogle har mange udvalg, andre har færre, nogle har midlertidige udvalg osv.

Du kan se konkrete eksempler på kommunernes politiske organisering i publikationen "Variationer i udvalgsstyret", som er udgivet af Kommunernes Jubilæumsfond af 1995.

KARAKTERISTIKA VED DET LOKALE DEMOKRATI

Det lokale repræsentative demokrati er bl.a. karakteriseret ved:



2.1. Kommunalbestyrelsen og den politiske ledelse

Kommunalbestyrelsens medlemmer tager fælles ansvar for helheden og samarbejder om at finde løsninger på baggrund af deres forskellige politiske ståsteder og standpunkter. Det indebærer bl.a., at du som medlem af kommunalbestyrelsen løbende skal afveje dine egne politiske mål og visioner over for hensynet til, at kommunalbestyrelsen opnår resultater.

Kommunalbestyrelsen vil også være kendetegnet ved andre forskelle end de politiske tilhørsforhold. Der vil f.eks. typisk være stor forskel på, hvor meget erfaring medlemmerne har, og hvor meget tid de bruger på politik. Mens borgmesteren er fuldtidspolitiker, er hvervet som kommunalpolitiker ikke den primære beskæftigelse for de fleste andre medlemmer – de er fritidspolitikere. Det er vigtigt, at der tages hensyn til disse forskelligheder.

En anden vigtig opgave er at skabe et arbejdsklima præget af en professionel uenighedskultur, hvor de politiske diskussioner skaber grundlag for fælles løsninger, og hvor forskelle i holdninger ikke udvikler sig til personlige konflikter.

“ Det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for at tilpasse løsningerne til den enkelte kommune.

2.2. Arbejdsdeling og udvalgsstyre

I praksis kan kommunalbestyrelsen ikke nå at forholde sig til alle kommunens sager. Derfor har langt de fleste kommunalbestyrelser organiseret sig i det såkaldte udvalgsstyre. Udvalgsstyret er kendetegnet ved, at kommunalbestyrelsen overlader nogle beslutninger til politiske udvalg, som kommunalbestyrelsesmedlemmerne sidder i. Det sikrer en arbejdsdeling.

Arbejdsdelingen kan give anledning til at drøfte, hvordan alle kommunalbestyrelsesmedlemmer får tilstrækkelig information og dermed et godt grundlag for at se på tværs og skabe helhed og sammenhæng i opgaveløsningen.

“ Indstillingen skal lægge op til en politisk drøftelse og beslutning i en sag.

Udvalgene er typisk ansvarlige for hvert deres fagområde. Eksempler på politiske fagudvalg kan være Teknik- og Miljøudvalg, Børn- og Ungeudvalg og Social- og Sundhedsudvalg. Udvalgenes ansvarsområder, antallet af udvalg og antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer i hvert udvalg fastsættes af kommunalbestyrelsen i kommunens styrelsesvedtægt. Inden for hvert fagområde varetager udvalgene den umiddelbare forvaltning. Det betyder bl.a., at udvalgene selvstændigt kan træffe visse beslutninger inden for deres fagområde – uden at forelægge sagerne for kommunalbestyrelsen.

Den umiddelbare forvaltning betyder også, at kommunalbestyrelsens beslutninger som udgangspunkt skal forberedes ved udvalgsbehandling. Det sker ved, at udvalget drøfter det materiale, som forvaltningen har fremlagt, og kommer med en indstilling til kommunalbestyrelsen.

Udover fagudvalgene (de såkaldte stående udvalg) skal kommunalbestyrelsen nedsætte et økonomiudvalg, hvis opgaver vedrører de økonomiske og administrative forhold i kommunen. Økonomiudvalgets formand er borgmesteren. Udvalgets erklæring (dvs. indstilling) skal indhentes om enhver sag, der vedrører de økonomiske og administrative forhold, inden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

Både kommunalbestyrelsen og udvalgene kan overlade beslutninger til forvaltningen. I en kommune behandles langt de fleste kommunale sager faktisk af de ansatte i forvaltningen. Men udvalgene kan til enhver tid bestemme, hvordan og hvor tit de vil orienteres om de sagsområder, hvor forvaltningen træffer afgørelser.

2.3. En sags gang i en kommune

I langt de fleste tilfælde er det forvaltningen, der tager initiativ til at bringe en sag op i kommunalbestyrelsen. Det sker ved, at forvaltningen i første omgang indstiller til det ansvarlige udvalg. Udvalgsformanden må ikke bestemme, hvad der skal indstilles til udvalget, men udvalget kan naturligvis ændre eller gå imod forvaltningens indstilling.

Både forvaltningens og udvalgets indstilling fremgår af sagen, når den lægges op til kommunalbestyrelsen. Indstillingen skal lægge op til en politisk drøftelse og beslutning i en sag. Den kan bygge på faglige redegørelser, vurderinger, analyser, data, høringsvar fra institutioner, beskrivelser af udviklingstendenser, etc.

Nogle sager er tværgående og drøftes af flere udvalg. Så vil hvert udvalgs indstilling fremgå af sagen, når den forelægges kommunalbestyrelsen. Sager, som vedrører kommunens økonomiske og administrative forhold, skal altid forelægges for økonomiudvalget, inden de forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

I enkelte sager, f.eks. sager vedrørende ændring af kommunens styrelsesvedtægt, er det borgmesteren, der indstiller til kommunalbestyrelsen på baggrund af et oplæg fra forvaltningen.

REPRÆSENTATION I ANDRE BESTYRELSER OG POLITISKE FORA

Nogle kommunalpolitikere bliver udpeget af kommunalbestyrelsen til at sidde i andre bestyrelser eller fora. Den form for arbejdsdeling kan øge behovet for videndeling i kommunalbestyrelsen. Nedenfor kan du se et par eksempler på, hvilke bestyrelser eller fora det kan være:

FORSYNINGSSÆLSKABER

Forsyningsselskaber, f.eks. vandværker og energiselskaber, ledes af en bestyrelse. Ejere af det enkelte selskab bestemmer, hvem der skal sidde i bestyrelsen, men typisk sidder ét eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen i et kommunalt ejet forsyningsselskabs bestyrelse.

HANDICAPRÅD

Handicaprådet rådgiver kommunalbestyrelsen i handicappolitiske spørgsmål og formidler synspunkter mellem borgerne og kommunalbestyrelsen. Rådet sammensættes af 3-7 medlemmer fra handicaporganisationerne i kommunen og 3-7 medlemmer udpeget af kommunalbestyrelsen. Et antal af de medlemmer, der udpeges af kommunalbestyrelsen, skal være medlem af kommunalbestyrelsen.

TRAFIKSÆLSKABERS REPRÆSENTANTSKAB

Hvert regionsråd etablerer et eller flere trafiksselskaber, og hver kommune deltager i ét trafiksselskab. Kommunalbestyrelsen i de deltagende kommuner vælger et repræsentantskab for trafiksselskabet, der består af ét medlem fra hver af de deltagende kommuners kommunalbestyrelser.

Du kan læse mere om, hvilke udvalg, råd, nævn m.v. kommunalbestyrelsen udpeger eller indstiller medlemmer til, i KL's publikation "[Udvalg, råd, nævn mv.](#)".

VEDERLAG

Som menigt medlem af kommunalbestyrelsen får du et fast vederlag. Vederlaget fik et markant løft i valgperioden 2014-2017. Det betyder, at du som kommunalbestyrelsesmedlem i dag får 89.314 kr. årligt (grundbeløb pr. 1. april 2016), hvis du sidder i kommunalbestyrelsen i en kommune med max. 80.000 indbyggere. Sidder du i kommunalbestyrelsen i en kommune med over 80.000 indbyggere, får du 107.178 kr. årligt, og sidder du i Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune, får du 125.039 kr. årligt. Beløbene reguleres en gang årligt på baggrund af lønudviklingen på det kommunale og regionale arbejdsmarked. Kommunalbestyrelsen kan også beslutte, at der skal ydes vederlag for medlemskab af udvalg, og kommunalbestyrelsen fastsætter i givet fald størrelsen af de enkelte udvalgsvederlag. De samlede rammer for udvalgsvederlag afhænger af kommunens størrelse.

Reglerne om kommunalpolitikeres vederlag er fastsat i vederlagsbekendtgørelsen. Her kan du blandt andet læse om vederlagets sammensætning. F.eks. bliver dit faste vederlag reduceret, hvis du har valgt at modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, og du får tillægsvederlag for hjemmeboende børn under ti år.

**89.314
kr. årligt**

Medlem af kommunalbestyrelse i kommune med max. 80.000 indbyggere.

**107.178
kr. årligt**

Medlem af kommunalbestyrelse i kommune med over 80.000 indbyggere.

**125.039
kr. årligt**

Medlem af Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune.

Rollen som kommunalbestyrelsesmedlem

Du er blevet givet et mandat ved kommunalvalget og skal repræsentere lokalsamfundets borgere og dine vælgere.

FÅ OVERBLIK
OVER DE STORE
UDFORDRINGER
OG UDVIKLINGS-
TENDENSER

FÅ
INFORMATION
OM UDVIKLINGEN
PÅ DE LOKALE
VELFÆRDS-
OMRÅDER

SÆT
FOKUS PÅ,
HVORDAN BORGERE
OG ANDRE AKTØRER
KAN INDGÅ I DE
POLITISKE
PROCESSER

INSPIRATION TIL ET GODT GRUNDLAG FOR DET POLITISKE ARBEJDE

Kommunalbestyrelsen kan skabe et godt grundlag for sit politiske arbejde ved løbende at:

- › Få overblik over de store udfordringer og udviklingstendenser: Enhver kommune har sine udfordringer – demografi, udviklingen i erhverv og beskæftigelse, den sociale profil etc. Udviklingstendenserne og udfordringerne er vigtige at kende for at kunne prioritere og sætte retning.
- › Få information om udviklingen på de lokale velfærdsområder: Et systematisk indblik i den daglige drift, brugernes oplevelser, effekten af politiske beslutninger etc. kan udgøre et grundlag for den videre politikudvikling og for, at kommunalbestyrelsen kan varetage den demokratiske kontrol.
- › Sætte fokus på, hvordan borgere og andre aktører kan indgå i de politiske processer: Kommunalbestyrelsens samspil med borgere og andre aktører er vigtigt – særligt når der skal ske omstillinger og findes nye løsninger. Derfor kan det være godt at sætte fokus på, hvornår og hvordan forskellige aktører kan bringes i spil i større politiske sager.

Det betyder bl.a., at du vil blive mødt af en forventning om, at du bringer borgerne – og dine vælgeres – holdninger og perspektiver ind i den politiske proces ved at tale og handle på deres vegne. Samtidig har du som del af den politiske ledelse medansvar for, at der opnås løsninger, som bl.a. tager højde for helheden og tværgående prioriteringer.

Der er mange måder at håndtere de forskellige forventninger, ønsker og udfordringer, som du bliver stillet over for som kommunalbestyrelsesmedlem, på. Som kommunalbestyrelsesmedlem er det op til dig, hvordan du vil udfylde rollen, og hvilke balancer og hensyn der er vigtigst for dig. Nedenfor får du inspiration til nogle overvejelser i den forbindelse – og til, hvordan du kan få et godt grundlag for dit politiske arbejde.

3.1. Maskinrum eller kommandobro?

Kommunalbestyrelsen er ikke en klassisk bestyrelse, men en politisk ledelse. Politik og drift kan derfor ikke adskilles skarpt. Det betyder, at kommunalpolitikere både er tæt på maskinrummet og oppe på kommandobroen. Maskinrummet giver indsigt og viden om institutioner og fagområder og om de styringsmæssige dilemmaer og diskussioner, mens arbejdet på kommandobroen handler om at formulere politikker, lægge strategi og sætte retning.

Som kommunalpolitiker kan det være gavnligt løbende at overveje, hvornår og i hvilke sammenhænge du ønsker at være henholdsvis tæt på maskinrummet og oppe på kommandobroen.

På samme måde kan det være nyttigt at overveje, hvornår du ønsker at komme ind i den politiske proces. På de fagområder, hvor du har klare politiske mål og visioner, kan det f.eks. være en fordel at komme tidligt ind i den politiske proces, så du kan arbejde med konkrete politiske forslag og løsninger. Andre gange er det måske mere oplagt, at du er med til at drøfte den

“ *Kommunalbestyrelsen er ikke en klassisk bestyrelse, men en politisk ledelse.* ”

politiske retning, men lader andre udarbejde og udmønte de konkrete løsninger.

3.2. Krydspres og politisk lederskab

Du og den øvrige kommunalbestyrelse er ikke bare dybt involveret i borgernes daglige møde med velfærdspolitikken – I kigger også i krystalkuglen og leverer svarene og beslutningskraften til at løse mange af de udfordringer, som jeres kommune står over for i fremtiden. I skal f.eks. tage højde for ændringer i demografi, bosætning, erhvervsstrukturer, teknologiske muligheder og velfærdsefterspørgsel.

Som kommunalpolitiker står du direkte over for borgerne, når prioriteringerne af de forskellige indsatser skal forklares og forsvares. Det gør rollen som kommunalpolitiker krævende, vanskelig, ansvarsfuld og ikke mindst meget vigtig – og det betyder, at du ofte vil opleve forskellige krydspres. Her er det væsentligt at huske, at det er dig og den øvrige kommunalbestyrelse, der er blevet betroet at beslutte retningen, tage ansvaret og demonstrere politisk lederskab – både når det handler om at formulere visioner og vise vejen frem, og når det gælder de svære og upopulære beslutninger.

3.3. Input udefra

Debatterne i kommunalbestyrelsen og udvalg er vigtige for at få viden og input og træffe fælles beslutninger. Men der er også andre måder at få input til det politiske arbejde på.

Oftentimes vil du kunne få stor gavn af at hente inspiration og viden fra personer eller organisationer uden for kommunalbestyrelsen. Det kan f.eks. være gennem møder og dialog med dit parti, borgere, medier, virksomheder, organisationer og institutioner som forsyningsselskaber og kulturinstitutioner. Ved at engagere

dig i sådanne sammenhænge kan du samtidig bidrage til at skabe et levende lokaldemokrati og sætte et ansigt på kommunalbestyrelsen.

Når du henter inspiration og viden i sammenhænge uden for kommunalbestyrelsen, kan du med fordel være opmærksom på, hvordan du får bragt viden og input ind i det politiske arbejde, hvor meget tid du bruger på det, og ikke mindst hvad det betyder for din rolle som borgernes repræsentant i kommunalbestyrelsen.

Du kan f.eks. blive mødt af en forventning om, at du føder input og ideer fra de eksterne sammenhænge – f.eks. et borgermøde – direkte ind i kommunalbestyrelsen. Du er imidlertid altid fri til at sortere og prioritere i input. Det er dig, der har fået mandat til at træffe politiske beslutninger.

Vær også opmærksom på, at kommunalbestyrelsen kan få input til det politiske arbejde fra drøftelser internt i den kommunale organisation. Kommunalbestyrelsen kan stille spørgsmål til forvaltningen om udviklingstendenser og andre måder at gøre tingene på. Se boksen modsatte side for inspiration.

3.4. Den offentlige tone og din tryghed

Som kommunalbestyrelsesmedlem må du stå på mål for dine politiske holdninger og valg. Derfor kan du være mere udsat end andre for at møde en tone i den offentlige debat, som er rå og måske grænseoverskridende. Det må man som politiker i et vist omfang tåle. Du skal derimod aldrig tåle chikane, trusler, hærværk eller vold, og strafbare handlinger bør du anmelde til politiet. Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL og Danske Regioner har sammen i december 2017 iværksat en undersøgelse blandt de daværende kommunalbestyrelses- og regionsrådsmedlemmer af omfanget af chikane, trusler, hærværk og vold. Samtidig arbejdes der med initiativer til at imødegå problemet, herunder med en vejledning til kommunalbestyrelsesmedlemmer, som kan være med til at øge trygheden.

“ *det er dig og den øvrige kommunalbestyrelse, der er blevet betroet at beslutte retningen, tage ansvaret og demonstrere politisk lederskab.* ”

Rammerne for det politiske arbejde

De politiske arbejdsvilkår har stor betydning for, hvordan kommunalbestyrelsen faktisk arbejder. Kommunalbestyrelsen har mange muligheder for at påvirke sine egne arbejdsvilkår. Derfor har du og dine kollegaer et ansvar for at drøfte arbejdsvilkårene med hinanden og spille ønsker ind til forvaltningen.

“Alle politiske beslutninger skal træffes på møderne i kommunalbestyrelsen og udvalgene.

I forbindelse med, at I drøfter arbejdsvilkårene, er det vigtigt lokalt at være opmærksom på kommunalbestyrelsens konkrete sammensætning – f.eks. ift. køn, alder, beskæftigelsesgrad og kommunalpolitisk erfaring. Forskelle i medlemmernes baggrund, ønsker, behov og muligheder kan betyde forskellige ønsker til de strukturelle rammer som f.eks. mødetidspunkter, og forskellige tilgange til de kulturelle aspekter som f.eks. tonen i den politiske debat og arbejdsklimaet kan påvirke kommunalbestyrelsens arbejdsform.

Helt konkret kan I f.eks. lokalt tale om, hvordan I som kommunalbestyrelse sikrer tid til politiske drøftelser, tilrettelægger de politiske møder og sikrer et godt samspil med forvaltningen.

4.1. Tid til politik og tilrettelæggelse af møder

Alle kommunalbestyrelser er forskellige. Derfor kan det være godt at drøfte lokalt, hvordan I som kommunalbestyrelse kan skabe tid og rum til dialog med borgere og andre aktører i det politiske arbejde, de brede politiske drøftelser i kommunalbestyrelsen og udvalgene samt håndtering af de løbende politiske sager.

Alle politiske beslutninger skal træffes på møderne i kommunalbestyrelsen og udvalgene. Derfor er rammerne for mødeafholdelsen vigtige, og det er ikke sikkert, at den samme mødeform er den bedste til at håndtere alle typer sager. Du kan se en oversigt over eksempler på forskellige mødeformer i boksen på modsatte side.

Udover forskellige mødeformer kan I som kommunalbestyrelse også beslutte at holde seminarer vedrørende kommunens årsbudget eller andre mere generelle, kommunale spørgsmål.

FORSKELLIGE MØDEFORMER

- › **Temamøder med fokus på udredning:**
 Hvis der er behov for mere viden, f.eks. om alternative løsninger eller uddybning af konsekvenser, kan forvaltningen eller eksterne parter på et temamøde præsentere fakta og problemstillinger i sagen. Sådanne temamøder er som regel lukkede.
- › **Temamøder med fokus på politisk debat:**
 Hvis der er behov for mere tid til politisk at drøfte et emne, kan der holdes lukkede temamøder, hvor politikerne diskuterer politiske mål. Temamøder kan også afholdes som åbne borgermøder eller for en mere lukket kreds af inviterede.
- › **§ 17, stk. 4-udvalg:** I særligt vigtige eller tværgående sager kan en sag forankres i et midlertidigt rådgivende udvalg. Der er også mulighed for, at eksterne parter kan være medlem af udvalget, f.eks. borgere, virksomhedsrepræsentanter etc.
- › **Fælles temadrøftelser på tværs af udvalg:**
 Når politiske sager vedrører flere udvalgs fagområder, kan et fælles tema- eller udvalgs møde være med til at sikre helhed og sammenhæng.

Som kommunalbestyrelse kan I med fordel drøfte rammerne for og timingen i de politiske møder, og I kan også drøfte selve formen på møderne. Er det f.eks. tilstrækkeligt, at en given sag er til almindelig behandling i de politiske udvalg og kommunalbestyrelsen, eller skal den først behandles på en anden måde? Måske skal politikere og borgere i denne sag have mulighed for tættere dialog end normalt? Måske er der tale om en sag af særlig principiel karakter?

Typisk giver det mening at drøfte rammerne for mødeafholdelsen, når kommunalbestyrelsen og udvalgene fastlægger mødekalenderen, men I kan også tage drøftelsen løbende gennem hele valgperioden. Dog skal I være opmærksomme på, at når først mødeplanen for et år er vedtaget, er den som udgangspunkt bindende.

EN POLITISK PROCES

Hedensted Kommunalbestyrelse har arbejdet med at skabe mere rum til brede politiske drøftelser. Her kan du se kommunalbestyrelsens og udvalgenes politiske mødekalender i den seneste valgperiode:

1. uge	Møder i de stående udvalg
Mandag	Kl. 14.00-16.00: dialogmøde Kl. 16.00-xx: sagsbehandling
3. uge	Møde i udvalget for politisk koordination og økonomi
Mandag	Kl. 9.00-9.30: opsamling på dialogmøde Kl. 9.30-xx: sagsbehandling
4. uge	Møde i kommunalbestyrelsen
Onsdag	Kl. 15.00-17.00: temamøde Kl. 17.00-18.30: normal dagsorden Kl. 19.00-xx: nedsatte temagrupper mødes

Bemærk, at Hedensted Kommune arbejder med dialogmøder, temamøder og temagrupper og holder alle udvalgs møder samtidig.

Dialogmøderne giver tid til en uformel og åben dialog om udvalgte emner forud for udvalgs møderne. Som kommunalbestyrelsesmedlem kan man selv sætte et emne på dagsordenen.

Temamøderne ligger forud for byrådsmøderne og giver som dialogmøderne rum til en mere uformel og åben dialog om udvalgte emner.

Temagrupperne er en uformel form for et § 17, stk. 4-udvalg, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmer sammen med borgere og medarbejdere kan arbejde med udvalgte emner.

Endelig har Hedensted Kommune valgt at holde udvalgs møderne på samme dag og på samme tid. Det giver mulighed for at koordinere på tværs af udvalgene. Hvis et emne f.eks. er på to udvalgs dagsordener, kan udvalgene tage drøftelsen sammen og på den måde fremme helhedstænkning.

NORMER FOR FORVALTNINGENS ARBEJDE

Læs mere i KL's publikation
"Kodeks for forvaltningens rådgivning".

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl.



“ En væsentlig forudsætning for det kommunalpolitiske arbejde er et velfungerende samspil med forvaltningen.

ØNSKER TIL FORVALTNINGENS BETJENING AF KOMMUNALBESTYRELSEN

Det er en god idé løbende at drøfte i kommunalbestyrelsen, hvordan I ønsker at blive betjent af forvaltningen. Nedenfor er nogle eksempler på spørgsmål, som I kan overveje og drøfte med forvaltningen:

- › Er sagerne struktureret og formuleret, så de er til at forstå, og det er klart, hvad der skal besluttes?
- › Hvordan er den gode politiske proces – hvem skal f.eks. inddrages hvornår?
- › Får I nok viden om, hvad de politiske beslutninger betyder i praksis?
- › Hvordan skabes en god politisk arbejdsplads, og hvordan tilrettelægges det politiske arbejde (politiske processer, tid til dialog med borgerne, osv.)?
- › Hvordan bliver grundlaget for de politiske drøftelser og beslutninger bedst (dagsordnernes form og indhold)?
- › Hvordan får I viden om kommunens drift?
- › Hvordan sikrer I bedst indsigt i og information om udviklingstendenser, økonomi, resultater og effekter i kommunen?
- › Hvordan kan I evt. nytænke den politiske kommunikation med borgerne?
- › I hvilket omfang ønsker I inspiration og oplæg udefra (oplægsholdere, institutionsbesøg, studieture etc.)?

“ Samspillet mellem kommunalbestyrelse og forvaltning i hver enkelt kommune skal drøftes og afklares lokalt.

4.2. Samspillet med forvaltningen

En væsentlig forudsætning for det kommunalpolitiske arbejde er et velfungerende samspil med forvaltningen – dvs. den samlede kommunale administration, herunder især den administrative topledelse.

Forvaltningen skal betjene kommunalbestyrelsen og de andre kommunalpolitiske organer, herunder de politiske udvalg, og kommunalbestyrelsesmedlemmerne, når de varetager kommunale hverv. Forvaltningen skal også betjene borgmesteren i dennes egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen og formand for kommunalbestyrelsen, og endelig skal forvaltningen betjene udvalgsformændene i forbindelse med deres forberedelse af udvalgs møder.

Forvaltningens opgave i forhold til kommunalbestyrelsen er som udgangspunkt at forberede sagerne og bidrage med faglig ekspertise og at føre de politiske beslutninger ud i livet. Det betyder, at forvaltningen f.eks. kan udarbejde beslutningsgrundlag til kommunalbestyrelsen.

Forvaltningen kan også bidrage med faglighed og viden, når der skal formuleres politikker, og vise hvilke veje, kommunalbestyrelsen kan gå for at nå de politiske mål. Det kan herudover være forvaltningens opgave at bidrage med viden om, hvordan politiske beslutninger virker i praksis. Er de politiske intentioner indfriet, eller er der utilsigtede konsekvenser, der kræver ny politisk stillingtagen?

Forvaltningen kan ligeledes bidrage med rådgivning om den politiske proces, herunder involvering af pressen, borgerne mv., følge samfundsudviklingen, afsøge muligheder for udvikling osv. Den betjening I får, skal altid være forståelig, kvalificeret og til at gå til.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at forvaltningen skal yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, der ligger ud over, hvad der følger af lovgivningen. Denne bistand skal i givet fald stilles ligeligt til rådighed for alle medlemmer af kommunalbestyrelsen – uanset om de tilhører flertal eller mindretal. Desuden skal den have relation til sager, der kan behandles af kommunalbestyrelsen. Forvaltningen kan ikke bistå medlemmerne privat, i deres erhverv, i deres partipolitiske virke eller i sager, som falder uden for kommunalbestyrelsens kompetence.

Lovgivningen giver kommunalbestyrelsen vide rammer for at beslutte både, hvordan de kommunalpolitiske organer skal betjenes, og hvordan forvaltningen skal yde bistand til kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Samspillet mellem kommunalbestyrelse og forvaltning i hver enkelt kommune skal drøftes og afklares lokalt, og både kommunalbestyrelsen og forvaltningen har et ansvar for at skabe et godt samspil.

ØNSKER TIL FORVALTNINGENS BISTAND TIL DE ENKELTE KOMMUNALBESTYRELSESMEDELMER

Det er kommunalbestyrelsen, der beslutter, om og i hvilken udstrækning forvaltningen kan yde bistand til de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer. Kommunalbestyrelsen vil f.eks. kunne træffe beslutning om følgende:

- › I hvilket omfang forvaltningen fremskaffer oplysninger eller bistår med faglig viden? Hvilke former for praktisk bistand skal I kunne få af forvaltningen (kan man få bistand til at styre sin kalender, booking af et møde eller lignende)?
- › I hvilket omfang yder forvaltningen bistand til formuleringen af medlemmers egne forslag?
- › I hvilket omfang skal I kunne stille spørgsmål til forvaltningen og i givet fald på hvilken måde (skriftligt/mundtligt) og på hvilket niveau i forvaltningen?

02/

**DET POLITISKE
ARBEJDE I
KOMMUNAL-
BESTYRELSE OG
UDVALG**

Kapitel 1

Mødeplanlægning og mødets form

1.1. Planlægning af kommunalbestyrelsesmøder og mødefrekvens

Kommunalbestyrelsen skal beslutte, hvor og hvornår ordinære møder skal afholdes. Mødeplanen skal offentliggøres i begyndelsen af hvert regnskabsår og skal så vidt muligt også indeholde en plan for afholdelse af de seminarer, der afholdes efter § 9 a i lov om kommunernes styrelse.

Fastlæggelsen af mødetidspunkterne bør ske under rimelig hensyntagen til medlemmernes mulighed for at være til stede. Desuden bør der tages rimeligt hensyn til, at kommunens borgere normalt skal have mulighed for at overvære kommunalbestyrelsens møder uden at tage fri fra arbejde.

Et ordinært møde skal som regel afholdes mindst en gang om måneden. Kommunalbestyrelsen er dog ikke forpligtet til at holde møder i sommerferieperioden.

Selvom mødeplanen er fastlagt på forhånd, skal borgmesteren indkalde til hvert enkelt møde.

Mødeplanen er som udgangspunkt bindende. Hvis kommunalbestyrelsen er enig, kan et møde dog aflyses, ligesom der i enighed kan fastlægges en ændret mødeplan. Den ændrede mødeplan skal herefter offentliggøres. Et flertal i kommunalbestyrelsen kan herudover beslutte at aflyse et møde, når det findes nødvendigt.

Borgmesteren kan på egen hånd kun aflyse et kommunalbestyrelsesmøde, hvis der ikke er nogen sager på dagsordenen, eller hvis der er tungtvejende grunde til at aflyse. Det kan f.eks. være vejr eller trafikforhold, som gør det umuligt for flere af medlemmerne at komme frem til mødet.

Flytning af møder kan kun ske i det omfang, at betingelserne for aflysning og indkaldelse til ekstraordinært møde er opfyldt.

Et ekstraordinært møde kan afholdes, når borgmesteren finder det nødvendigt, eller mindst en tredjedel af medlemmerne forlanger det. Borgmesteren bestemmer tid og sted for det ekstraordinære møde. Det er borgmesterens ansvar at søge mødet afholdt så hurtigt som muligt efter modtagelsen af en anmodning herom.

Borgmesteren skal sørge for, at en dagsorden og det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er på dagsordenen, udsendes til medlemmerne senest fire hverdage inden kommunalbestyrelsernes møder. Fristen har til formål at beskytte mindretal i kommunalbestyrelsen. Hvis dagsordenen eller det fornødne materiale vedrørende et dagsordenspunkt ikke udsendes inden for fristen på fire hverdage, skal borgmesteren sørge for, at dette fremgår af dagsordenen. Hvis borgmesteren finder, at en sag trods fristoverskridelsen ikke kan udsættes, skal begrundelsen herfor også fremgå af dagsordenen. Fristen

for udsendelse af materiale gælder også for ekstraordinære møder.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 1-5 og § 9 a.*

1.2. Planlægning af udvalgmøder og mødefrekvens

Økonomiudvalget og hvert stående udvalg fastsætter selv en mødeplan, hvor de beslutter, hvornår og hvor der skal afholdes møder.

Udvalgmøder skal afholdes i så god tid inden møder i kommunalbestyrelsen, at eventuelle udvalgsberetninger (dvs. indstillinger fra det eller de ansvarlige udvalg) kan sendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest fire hverdage før møder i kommunalbestyrelsen. Dette skal påses i forbindelse med udvalgets fastsættelse af sin mødeplan.

Udvalgsberetninger er således normalt en del af det materiale, som skal udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest fire hverdage inden kommunalbestyrelsens behandling af en sag.

Ethvert medlem af udvalget kan indbringe udvalgets mødeplan for kommunalbestyrelsen, som herefter vil være forpligtet til at tage stilling til planen. Formålet hermed er at undgå, at der – uden tvingende grunde – fastsættes mødetidspunkter, som er uhensigtsmæssige for et mindretal i udvalget.

Mødeplanen er som udgangspunkt bindende. Den kan som udgangspunkt kun ændres, hvis der er enighed herom i udvalget. Dette afskærer ikke afholdelsen af ekstraordinære møder, når formanden finder det nødvendigt.

Der er ikke krav om, at udvalgmøder skal afholdes på et nærmere bestemt sted eller i kommunen. Lov om kommunernes styrelse er således ikke til hinder for, at udvalget beslutter, f.eks. i forbindelse med en studietur, at holde et udvalgmøde i udlandet eller et andet sted uden for kommunen. Er dette ikke besluttet i udvalgets mødeplan, og er der ikke tale om et ekstraordinært møde, forudsætter en sådan beslutning dog enighed i udvalget.

Der er ikke regler om, hvor tit udvalgene skal holde møder. Udvalgmøderne skal dog afholdes i så god tid inden kommunalbestyrelsesmøder, at eventuelle udvalgsberetninger kan udsendes til kommunalbestyrelsen inden for de gældende frister.

Der er også krav om, at dagsorden og materiale til udvalgenes møder skal udsendes inden mødet. Det skal ske, så medlemmerne har rimelig tid til at sætte sig ind i sagerne.

Kommunalbestyrelsens beslutninger skal normalt være forberedt ved behandling i det relevante stående udvalg. Det vil derfor normalt være nødvendigt at holde mindst ét udvalgmøde hver måned.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 20, stk. 1.*

1.3. Åbne møder og punkter bag lukkede døre i kommunalbestyrelsen

Kommunalbestyrelsens møder er offentlige. Det betyder, at alle kan overvære møderne. Derved kan offentligheden få indblik i kommunalbestyrelsens arbejde. Det skaber mulighed for debat om kommunens forhold og giver borgere indblik i det politiske arbejde – og der er fri ret til at referere fra møderne.

Enkelte sager i kommunalbestyrelsen behandles bag lukkede døre. Det er sager, hvor der kan forventes at komme fortrolige oplysninger frem under drøftelsen.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 10, stk. 1.*

1.4. Udvalgmøder er lukkede

Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. Møderne i kommunalbestyrelsens økonomiudvalg og stående udvalg er lukkede og kan ikke åbnes for offentligheden, selvom alle medlemmerne skulle ønske det. Kommunalt ansatte, der sekretariatsbetjener et udvalg, eller hvis tilstedeværelse er ønsket af udvalget med henblik på oplysningen af en sag, kan overvære udvalgets møder. Udvalgene kan tilkalde andre personer, herunder andre medlemmer af

kommunalbestyrelsen, til at overvære forhandlingerne, når det er ønskeligt af hensyn til en sags oplysning. Disse personer kan alene overvære udvalgets forhandlinger – ikke eventuelle afstemninger.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 20, stk. 4 og 5.*

1.5. Cirkulation, elektronisk udveksling og telefonmøder som alternativ til kommunalbestyrelsesmøder

Offentlighedsprincippet hindrer, at dagsordenpunkter, der behandles for åbne døre i kommunalbestyrelsen, afholdes som telefonmøder, eller at møderne erstattes af cirkulation og elektronisk kommunikation, da offentligheden herved bliver afskåret fra at overvære forhandlingerne.

Kommunalbestyrelsens behandling af lukkede dagsordenpunkter i telefonmøder eller ved cirkulation eller elektronisk kommunikation vil typisk ikke være aktuelt, idet disse punkter behandles som en del af et kommunalbestyrelsesmøde med både åbne og lukkede dagsordenpunkter.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 10, stk. 1.*

1.6. Cirkulation og elektronisk udveksling som alternativ til udvalgmøder

Udvalgene udøver deres virksomhed i møder. Det er karakteristisk for et møde, at der er adgang for deltagerne til mundtligt at drøfte sagerne og udveksle deres synspunkter. Det giver mulighed for, at deltagerne kan lade sig påvirke af de øvrige opfattelser af sagen, lade sig overbevise og ændre opfattelse.

Der vil ved den mundtlige arbejdsform kunne komme nye oplysninger og synspunkter frem af betydning for sagen, som ikke ville fremkomme gennem skriftlig kommunikation.

Afgørelse af udvalgssager foregår som udgangspunkt mundtligt. Udvalgene har dog en begrænset adgang til at afgøre enkelte sager skriftligt. Dette forudsætter imidlertid, at alle medlemmerne er enige

om, at en sag kan afgøres på denne måde, og samtidig forudsættes det, at disse afgørelsesmåder kun anvendes for enkelte sager. Den sidste betingelse giver det enige udvalg en vis margin for at beslutte, hvornår en sag kan afgøres på skriftligt grundlag, men forhindrer samtidig at væsentlige dele af udvalgets arbejde foregår på denne måde.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 20, stk. 1.*

1.7. Telefonmøder som alternativ til udvalgs møder

Udvalgs møder kan som udgangspunkt afholdes som telefonmøder, fordi et telefonmøde opfylder kravet til et møde, således som dette forstås efter lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, litra a, om vederlæggelse. For at der er tale om et møde, skal alle medlemmer være indkaldt, de skal deltage i en forhandling, og de skal have mulighed for at træffe beslutning. Et telefonmøde giver også mulighed for den mundtlige udveksling af synspunkter, som er karakteristisk for et møde.

Selvom mødet foregår over telefon, skal udvalget stadig indkaldes til telefonmødet, og beslutningsprotokollen skal stadig underskrives. Det kan gøres ved at anvende en elektronisk protokol og elektronisk signatur. Det kræver dermed ikke, at medlemmerne fysisk er samlet.

Økonomiudvalget og de stående udvalgs mødeplaner skal indeholde oplysning om både, hvornår og hvor udvalgets møder skal holdes. Formålet med kravet om mødeplan er ikke at sikre, at møderne afholdes som fysiske møder, men derimod at gøre planlægning og koordination nemmere. Derfor anses kravet om, at det af mødeplanen skal fremgå, hvor et møde skal finde sted, ikke at være til hinder for at udvalgs møder afholdes som telefonmøder. Det skal imidlertid fremgå af mødeplanen, når ordinære møder skal afholdes som telefonmøder.

Indebærer en beslutning om at afholde et ordinært udvalgs møde som telefonmøde således en ændring af udvalgets mødeplan, kræver beslutningen enighed i udvalget.

Medmindre andet er fastsat i udvalgets forretningsorden eller mødeplan, eller kommunalbestyrelsen har besluttet noget andet, må det antages, at beslutningen om at afholde et møde som telefonmøde kan træffes af formanden, hvis opgave det er at forberede og indkalde til udvalgets møder. Formanden vil derfor kunne beslutte, at et ekstraordinært møde afholdes som telefonmøde.

Udvalgs møder vil i samme omfang kunne afholdes således, at nogle deltagere er fysisk samlet, mens andre deltager pr. telefon.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 20, stk. 1.*

Kapitel 2

Forelæggelse af sager for kommunalbestyrelsen

2.1. Hvilke sager skal forelægges for kommunalbestyrelsen?

2.1.1. Sagen skal være et kommunalt anliggende

Som kommunens øverste organ træffer kommunalbestyrelsen beslutninger, der vedrører kommunens anliggender. Forinden har sagerne normalt været behandlet i udvalgene, og der foreligger en indstilling fra et eller flere udvalg til kommunalbestyrelsen.

Hvad der forstås ved kommunale anliggender er for det første fastlagt i lovgivningen. Landets love på f.eks. folkeskoleområdet, socialområdet og beskæftigelsesområdet fastlægger, hvilke opgaver kommunen har. Hertil kommer de uskrevne regler om kommunens opgavevaretagelse – den såkaldte kommunalfuldmagt. Det er kommunalbestyrelsens opgave at tilpasse opgaveløsningen til de lokale udfordringer, behov og politiske prioriteringer. På nogle områder er rammer og mål for kommunens opgaveløsning detaljeret beskrevet i lovgivningen. På andre områder er den mindre detaljeret beskrevet, og kommunalbestyrelsen har mere frie hænder.

Der er grænser for, hvad en kommunalbestyrelse kan træffe beslutning om. Generelle landspolitiske opgaveområder og udenrigspolitik er f.eks. ikke omfattet af kommunalbestyrelsens kompetence, og opgaveområder, der er henlagt til regionerne, kan heller ikke behandles af

kommunalbestyrelsen. Kommunen må normalt heller ikke uden lovhjælp drive erhvervsvirksomhed eller give tilskud til enkeltpersoner.

Kommunalbestyrelsens kompetence kan desuden være begrænset af, at man i særlovgivningen på enkelte områder har valgt at oprette organer, der er tillagt selvstændig beslutningskompetence.

Derudover kan der være pligt til at oprette særlige råd og nævn mv., hvoraf nogle er tillagt en vis selvstændig beslutningskompetence til at træffe beslutninger inden for mål og rammer fastlagt af kommunalbestyrelsen, sådan som det gælder for skolebestyrelser.

2.1.2. Intern delegation og delegationsforbud

Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed. Kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed og er kompetent til at tage stilling til enhver sag, som vedrører kommunen.

Det betyder ikke, at alle beslutninger skal træffes af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt fri adgang til at overlade sin kompetence til udvalg og til den kommunale administration. Delegation til borgmesteren kan dog kun ske ved enighed.

Kommunalbestyrelsen er dog afskåret fra at delegere udøvelsen af sin kompetence, hvis det er fastsat eller forudsat i lovgivningen, at sagen skal behandles af kommunalbestyrelsen. Et sådant delegationsforbud kan fremgå af en lov på den måde, at der står i loven, at bestemte beslutninger skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde. Der er endvidere som udgangspunkt et delegationsforbud, hvor det i lov om kommunernes styrelse er bestemt, at kommunalbestyrelsen er det kompetente organ. Grunden er, at lov om kommunernes styrelse netop vedrører fastlæggelsen af kompetenceforholdene mellem de kommunalpolitiske organer.

Det kan også følge af en sags beskaffenhed, at behandlingen af sagen skal finde sted i kommunalbestyrelsen, og ikke kan overlades til udvalg eller til forvaltningen. Dette gælder f.eks. sager, der vedrører kommunalbestyrelsesmedlemmernes egne forhold – herunder sager om indkaldelse af stedfortræder, fritagelse for hverv og beslutninger om vederlæggelse af kommunalbestyrelsens medlemmer. Det gælder også sager, som på grund af deres betydning i øvrigt i særlig grad forudsætter politisk behandling, bl.a. for at eventuelle mindretal har mulighed for at tilkendegive en afvigende opfattelse.

I tilfælde af delegation bevarer kommunalbestyrelsen ansvaret og kompetencen. Det er alene udøvelsen af kompetencen, som kan delegeres.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 2, stk. 1 og § 11, stk. 1.*

2.1.3. Udvalgenes umiddelbare forvaltning

De stående udvalg varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem. Dette skal ske inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelser og i overensstemmelse med de reglementer m.v., der er udstedt af kommunalbestyrelsen.

Udvalgene er således tillagt en betinget kompetence til at handle på kommunalbestyrelsens vegne. I det omfang

kommunalbestyrelsen ikke træffer nærmere bestemmelse, påhviler det derfor udvalgene at træffe de beslutninger, der er et nødvendigt eller naturligt led i forvaltningen af det sagsområde, der er henlagt til udvalget. Derimod er udvalgene som udgangspunkt ikke bemyndigede til at træffe beslutninger, der rækker herudover. Dvs. beslutninger, der ikke har et sådant forvaltnings- eller bestyrelsespræg.

Medmindre andet følger af lovgivningen eller af kommunalbestyrelsens beslutning, afgør udvalgene således alle sædvanlige sager inden for udvalgenes sagsområder. Sager, der rækker herudover, må udvalgene forelægge for kommunalbestyrelsen, medmindre kommunalbestyrelsen har besluttet at overlade den konkrete sag eller denne type sager til udvalget.

Reglen om udvalgenes varetagelse af den umiddelbare forvaltning indebærer en vis begrænsning i kommunalbestyrelsens adgang til at træffe generelle beslutninger om indskrænkninger i udvalgenes kompetence. Kommunalbestyrelsen kan f.eks. ikke træffe beslutning om så vidtgående delegation til forvaltningen, at et udvalgs opgaver bliver meget væsentligt reduceret, eller træffe beslutning om, at alle sager, der kommer til behandling i stående udvalg, skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse. Reglen er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen beslutter, at den selv vil træffe afgørelse i en konkret sag.

Udvalgenes umiddelbare forvaltning indebærer også, at kommunalbestyrelsens beslutninger som udgangspunkt forberedes ved udvalgsbehandling.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 2, stk. 1, § 17, stk. 1 og § 21, stk. 1.*

2.1.4. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes initiativret

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen samt fremsætte forslag til beslutninger.

Et medlem har således ret til at få en sag optaget på dagsordenen for et

kommunalbestyrelsesmøde. Denne initiativret kan benyttes både med hensyn til sager, der aktuelt er under behandling i et udvalg eller i den kommunale administration, og med hensyn til andre sager.

Der er dog den begrænsning i et medlems ret til at få en sag på dagsordenen, at et medlem normalt ikke kan kræve at få en sag optaget til fornyet behandling, når der én gang er truffet beslutning i den. For at et sådant krav alligevel kan stilles, må der foreligge nye oplysninger eller ændrede forhold, således at der er sket en væsentlig ændring i grundlaget for den oprindelige beslutning.

Kommunalbestyrelsens afgørelse af et spørgsmål om betydningen af nye oplysninger eller ændrede forhold i en given sag skal ske på grundlag af en konkret vurdering af, hvilken vægt der bør tillægges nye oplysninger eller ændrede forhold i relation til de oplysninger, der har ligget til grund for den oprindelige beslutning. De ændrede forhold, der påberåbes til støtte for et krav om genoptagelse, må normalt vedrøre selve sagen.

Et nyvalg eller en væsentlig ændring af kommunalbestyrelsens sammensætning vil dog også være en gyldig grund til et krav om genoptagelse.

Hvis der ikke foreligger nye oplysninger eller ændrede forhold, vil et medlems ønske om at få optaget en sag på dagsordenen kunne afvises af kommunalbestyrelsen med den begrundelse, at sagen er en gentagelse af en tidligere behandlet og afsluttet sag.

Hvis et medlem af kommunalbestyrelsen anmoder om at få indbragt et spørgsmål for kommunalbestyrelsen, må det optages på udkastet til dagsordenen for det førstkommande kommunalbestyrelsesmøde. Dette skal ske, hvis der er givet en skriftlig anmodning inden for den gældende frist for indgivelse af dagsordensforslag til borgmesteren, jf. afsnit 2.3.2. Medlemmet kan kræve, at kommunalbestyrelsen tager stilling til borgmesterens afvisning af at sætte et rettidigt indsendt forslag på dagsordenen.

Når et medlem har fået en sag optaget på kommunalbestyrelsens dagsorden, kan medlemmet ikke bestemme, hvordan sagen skal behandles af kommunalbestyrelsen. Medlemmet kan eksempelvis ikke forlange, at der straks på dette første møde stemmes om forslagens indhold. Medlemmet kan således ikke modsætte sig, at kommunalbestyrelsen beslutter at henvise sagen til at blive afgjort i et udvalg eller i administrationen. Kommunalbestyrelsen kan ligeledes normalt beslutte, at behandlingen af sagen skal udsættes til et senere møde.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 11, stk. 1.*

2.2. Grundlaget for kommunalbestyrelsens afgørelser

2.2.1. Officialprincippet

Officialprincippet indebærer, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at sørge for, at der foreligger det nødvendige oplysningsgrundlag, inden der skal træffes

afgørelse i en sag. Spørgsmål om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres inden for vide rammer endeligt af kommunalbestyrelsen. Det er derfor kommunalbestyrelsens beslutning, hvilke oplysninger og undersøgelser der skal fremskaffes til brug for behandlingen af en sag.

Officialprincippet er ikke et redskab, det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kan påberåbe sig over for borgmesteren eller kommunalbestyrelsen, når medlemmet ønsker bestemt materiale eller bestemte oplysninger. Princippet fastsætter imidlertid en ramme for kommunalbestyrelsens skøn over, hvilket oplysningsgrundlag det er nødvendigt at indhente. Kommunalbestyrelsens overholdelse af princippet vil kunne prøves af tilsynsmyndighederne og af ankeinstanser i forbindelse med en tilsynssag.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres af kommunalbestyrelsen ved almindelig flertalsbeslutning. Hvis et medlem mener, at det foreliggende materiale er utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag, må medlemmet fremsætte forslag om, at der tilvejebringes nærmere angivne oplysninger, eller at sagen undergives (forny)et udvalgsbehandling med henblik på at få belyst sagen. Såfremt et sådant procedureforslag forkastes, må den pågældende i givet fald stemme imod eller undlade at stemme for selve forslaget med den begrundelse, at beslutningsgrundlaget er utilstrækkeligt samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom.

Som følge af fristen for udsendelse af materiale til brug for møderne og officelprincipper, er det normalt ikke muligt først at etablere det nødvendige oplysningsgrundlag på selve mødet via mundtlige oplysninger og informationer om en sag. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at en sag, der behandles af kommunalbestyrelsen, på mødet supplerende kan oplyses gennem mundtlige tilkendegivelser fra sagkyndige, når dette er sagligt begrundet. Det gælder både for sager, som behandles for åbne og for lukkede døre.

2.2.2. Udvalgserklæringer

Inden kommunalbestyrelsen træffer en beslutning i en sag, skal der normalt indhentes en erklæring (indstilling) fra det eller de ansvarlige stående udvalg. Det materiale, der skal udsendes til kommunalbestyrelsens møder, skal omfatte eventuelle udvalgserklæringer, dvs. de nødvendige udvalgsindstillinger.

Inden sagen forelægges kommunalbestyrelsen, skal økonomiudvalgets erklæring indhentes i alle sager, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold. Kommunalbestyrelsen vil derfor normalt ikke kunne træffe beslutning i sådanne sager, medmindre der er en erklæring fra økonomiudvalget.

De stående udvalgs varetagelse af den umiddelbare forvaltning indebærer, at kommunalbestyrelsens beslutninger som udgangspunkt skal forberedes ved behandling i det ansvarlige stående udvalg. Sager vedrørende kommunalbestyrelsens egne forhold, f.eks. sager om vederlæggelse af kommunalbestyrelsens medlemmer, sager om fritagelse af medlemmer for hverv, indkaldelse af stedfortræder m.v., hører dog ikke under økonomiudvalget eller noget stående udvalg og kan ikke kræves forelagt et af disse udvalg før kommunalbestyrelsens behandling. Sådanne sager forelægges kommunalbestyrelsen af borgmesteren. Det samme gælder sager om ændring af kommunens styrelsesvedtægt.

Kravet om udvalgsbehandling indebærer, at kommunalbestyrelsen som udgangspunkt ikke kan træffe beslutning om at efterkomme eller afvise et forslag, uden at

der foreligger en erklæring fra det eller de relevante udvalg. Kommunalbestyrelsen kan derimod godt træffe en proceduremæssig beslutning om et forslag, uden at der foreligger en udvalgserklæring. Herunder kan nævnes henvisning af sagen til udvalgsbehandling eller indhentning af supplerende oplysninger. Dette gælder også forslag, der er fremsat i medfør af et medlems initiativret.

En kommunalbestyrelse kan i øvrigt kun undlade at forelægge en sag for et stående udvalg, hvis det er åbenbart, at der ikke herved kan tilføres sagen nye, relevante oplysninger.

> *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 4 og § 18, stk. 2.*

2.2.3. Frister for udsendelse af dagsorden og materiale

Borgmesteren skal sørge for, at en dagsorden og det nødvendige materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, udsendes til medlemmerne senest fire hverdage inden kommunalbestyrelsens møder. Dette gælder også eventuelle udvalgserklæringer.

Det er borgmesteren, der som øverste daglige leder af kommunens administration over for kommunalbestyrelsen er ansvarlig for udsendelsen.

På grund af fristreglen kan det lægges til grund, at der i tilfælde, hvor dagsorden og det nødvendige materiale til sagens bedømmelse er udsendt fire hverdage før fristen, altid har været den fornødne tid til at forberede sagen.

Formålet med tidsfristen er navnlig at beskytte mindretal i kommunalbestyrelsen, der ikke mener at have haft den fornødne tid til at forberede sagen. Derfor kan den angivne frist for udsendelse af dagsorden og materiale – ligesom visse andre regler om mindretalsbeskyttelse i lov om kommunernes styrelse – fraviges, hvis der er enighed om det i kommunalbestyrelsen.

Fristen på fire hverdage er herudover som udgangspunkt bindende. Kommunalbestyrelsens flertal kan som udgangspunkt kun træffe beslutning i sager, hvis fristen

er overholdt. Der er dog givet hjemmel til, at kommunalbestyrelsens flertal, selvom fristen ikke er overholdt, kan træffe beslutning i sager, der ikke kan udsættes.

Sager, der ikke kan udsættes, er sager, hvor formålet med en beslutning i kommunalbestyrelsen forspildes eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis kommunalbestyrelsen ikke kan træffe beslutning inden for en vis tidsmæssig grænse. Dette kan være tilfældet i mange forskellige situationer. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis kommunalbestyrelsens flertal til et bestemt formål ønsker at afgive købstilbud på en ejendom, som andre købere også er interesserede i, og som må forventes at være solgt, hvis tilbud ikke afgives inden for kort tid.

En anden situation kan være, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til eller flertallet ønsker at afgive en udtalelse til en anden myndighed, som skal foreligge inden for en bestemt frist for, at kommunens udtalelse vil blive taget i betragtning i forbindelse med en afgørelse eller en anden disposition af væsentlig betydning for kommunen, som den anden myndighed skal træffe.

For det tredje kan der være tale om tilfælde, hvor kommunen påføres et økonomisk tab, f.eks. morarenter, gebyr eller lønudgifter, hvis beslutningen ikke træffes.

Det vil ikke i alle tilfælde være en konkret fastsat frist, som er afgørende for, om en sag kan udsættes eller ej, og der må efter omstændighederne gives flertallet en vis margin for at vurdere, om der kan træffes beslutning i en sag uanset fristoverskridelsen.

I sager, der ikke kan udsættes, og hvor det ikke har været muligt at overholde fristen, påhviler det borgmesteren at sørge for, at det fornødne materiale udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer snarest muligt efter, at det er tilgængeligt.

Det er en retlig vurdering, som de kommunale tilsynsmyndigheder vil kunne foretage, om der har været tale om en sag, som ikke kunne udsættes.

Et medlem kan protestere imod, at der træffes beslutning i sagen, som kommunalbestyrelsen har besluttet ikke at udsætte. Hvis en sådan protest ikke imødekommes, f.eks. fordi flertallet mener, at det fornødne materiale har foreligget inden for den i loven angivne frist, eller at sagen ikke kan udsættes, kan medlemmet stemme imod selve forslaget, der er sat på dagsordenen, eller undlade at stemme med den begrundelse, at fristen ikke er overholdt, og eventuelt at sagen efter medlemmets opfattelse tåler udsættelse, samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom.

Borgmesteren skal sikre, at det fremgår af dagsordenen, hvis dagsordenen eller det fornødne materiale ikke udsendes inden for fristen. Begrundelsen for, at sagen ikke kan udsættes, skal også fremgå af dagsordenen. Disse krav skal bl.a. give det enkelte medlem anledning til allerede inden mødet at overveje, om vedkommende vil protestere imod sagens behandling med den begrundelse, at dagsordenen eller det fornødne materiale er udsendt for sent.

Et medlem, der ønsker at protestere imod, at der træffes beslutning i en sag med den begrundelse, at fristen for udsendelse af materiale ikke er overholdt, behøver ikke at protestere ved dagsordenens vedtagelse, men kan også protestere under drøftelsen af dagsordenspunktet. Dette skyldes, at medlemmets afgørelse af, om vedkommende finder grundlag for at protestere, vil kunne afhænge af indholdet af drøftelsen af dagsordenspunktet. Eksempelvis kan det være, at medlemmet vil protestere imod, at der træffes afgørelse i sagen, men ikke imod en procedurebeslutning. Det kan f.eks. være om henvisning af sagen til fornyet udvalgsbehandling. Protest kan således fremsættes indtil vedtagelsen af dagsordenspunktet.

Fristen for udsendelse af materiale til bedømmelsen af sagerne omfatter kun det materiale, der er nødvendigt til bedømmelsen af sagen. Hvis materialet, der indgår i en sag, ikke er blevet udsendt inden for fristen eller slet ikke er blevet udsendt, giver dette således ikke i sig selv et medlem grundlag for at forlange, at behandlingen af en sag udsættes. Dette er kun tilfældet, hvis materialet efter officelprincippet må anses for at være nødvendigt til sagens bedømmelse.

Fristen for udsendelse af dagsorden og materiale opfyldes ved udsendelsen. Der gælder ikke et krav om, at dagsordenen og materialet skal være kommet frem til medlemmerne på et bestemt tidspunkt, og der ligger heller ikke heri et krav til forsendelsesmåden. Valget af forsendelsesmåden skal dog være sagligt og må ikke have til formål at hindre medlemmernes forberedelse. Det er ikke tilstrækkeligt, at materialet ligger tilgængeligt for medlemmerne i forvaltningen.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at materialet, som skal udsendes til medlemmerne forud for mødet, kun skal formidles elektronisk. Læs mere i kapitel 3.

Ved beregningen af fristen for udsendelse regnes lørdag som en hverdag, og dagen for kommunalbestyrelsesmødets afholdelse medregnes ikke i fristen. Afholdes kommunalbestyrelsesmødet eksempelvis en mandag, skal dagsordenen og det fornødne materiale være udsendt senest den forudgående onsdag. Dette gælder uanset, hvilken forsendelsesmetode der anvendes.

Reglerne om og fristen for udsendelse gælder for såvel ordinære som ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen.

Vurderingen af, om en sag kan udsættes, er en vurdering af, om sagen kan udsættes til næste ordinære møde. Denne vurdering foretages af kommunalbestyrelsens flertal. I tilfælde, hvor fristen for udsendelse af materiale ikke er overholdt for en sag på et ordinært kommunalbestyrelsesmøde, men hvor en beslutning efter flertallets vurdering ikke kan udsættes til næste ordinære møde, vil 1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer således ikke kunne omgøre en flertalsbeslutning om at behandle sagen på det ordinære kommunalbestyrelsesmøde, hvor sagen er sat på dagsordenen, ved at kræve, at beslutningen udsættes til et med dette formål indkaldt ekstraordinært møde. I sådanne tilfælde kan kommunalbestyrelsens flertal træffe beslutning i sagen på det ordinære møde, hvor sagen er sat på dagsordenen.

› Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 4 og 5, § 8 a og § 13, stk. 2.

2.3. Kommunalbestyrelsens dagsorden

Den dagsorden, som borgmesteren skal udsende senest fire hverdage før afholdelsen af et kommunalbestyrelsesmøde, er et forslag til dagsorden. Det er kommunalbestyrelsen, der endeligt vedtager sin dagsorden.

Det skal klart fremgå af dagsordenen, hvorvidt der er tale om en sag, der forelægges til efterretning eller til drøftelse og eventuel beslutning. I sager, der forelægges til efterretning, kan der ikke træffes beslutning, medmindre alle mødedeltagerne er enige herom. I så fald optages den pågældende sag til forhandling som en sag uden for dagsordenen og behandles herefter i øvrigt som en almindelig dagsordenssag. Hvis der ikke er enighed om at tage sagen op uden for dagsordenen, kan et medlem

i givet fald anmode om at få sat sagen på dagsordenen for et kommende møde.

2.3.1. Særlige krav til dagsordenen i tilfælde, hvor dagsorden/materiale udsendes for sent

Borgmesteren skal sørge for, at det fremgår af kommunalbestyrelsens dagsorden, hvis dagsorden eller materiale, der er nødvendigt til en sags bedømmelse, ikke udsendes inden for fristen på fire hverdage.

Hvis borgmesteren vurderer, at sagen ikke kan udsættes på trods af fristoverskridelsen, skal begrundelsen herfor også fremgå af dagsordenen. Det skal af begrundelsen fremgå, hvorfor formålet med beslutningen forspildes, eller kommunens interesser væsentligt tilsidesættes, hvis behandlingen af sagen udsættes.

De nævnte oplysninger skal fremgå af det udkast til dagsorden, som borgmesteren skal sørge for sendes til medlemmerne. Det skal fremgå, hvilke sager de for sent udsendte oplysninger vedrører. Hvis det dagsordenspunkt, som forsinkelsen vedrører, fremgår af en dagsorden eller et tillæg til dagsordenen, der er udsendt efter fristens udløb, skal fristoverskridelsen fremgå af denne dagsorden.

En sag, hvor fristen ikke er overholdt, kan efter reglerne i lov om kommunernes styrelse sættes på dagsordenen, selvom den efter borgmesterens opfattelse kan udsættes. I så fald skal det fremgå, at fristen for udsendelse af materiale ikke er overholdt, men der skal ikke anføres nogen begrundelse for, at sagen er sat på dagsordenen.

Selvom fristen for udsendelse er overskredet, kan et flertal i kommunalbestyrelsen træffe afgørelse i sagen, såfremt flertallet

finder, at sagen ikke kan udsættes, uanset at dette ikke fremgår af dagsordenen. Kommunalbestyrelsen kan endvidere i enighed træffe beslutning i sagen, selvom om den i princippet kan udsættes.

I tilfælde, hvor dagsordenen og det nødvendige materiale til sagens bedømmelse er formidlet rettidigt, men hvor der efter fristens udløb fremkommer nyt materiale, som borgmesteren vurderer også er nødvendigt til bedømmelse af sagen, vil oplysningen om fristoverskridelsen naturligvis ikke kunne fremgå af dagsordenen.

Borgmesteren skal i disse tilfælde senest i forbindelse med vedtagelsen af kommunalbestyrelsens dagsorden på mødet oplyse om, at materialet er formidlet for sent, og – hvis det er relevant – om, hvorfor sagen efter borgmesterens opfattelse ikke kan udsættes.

› Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 5, 2. og 3. pkt.

2.3.2. Borgmesterens adgang til at afvise sager fra dagsordenen

Hvis et medlem senest otte dage forud for et ordinært møde har indgivet skriftlig anmodning om behandling af en sag, sætter borgmesteren efter normalforretningsordenen denne sag på dagsordenen for førstkommende møde. Fristen på otte dage skal forstås som otte dage og ikke som en uge. De otte dage omfatter også søn- og helligdage.

En overskridelse af fristen betyder, at det pågældende medlem ikke har krav på, at sagen medtages på det førstkommende møde. Det afskærer dog ikke borgmesteren fra at sætte sagen på dagsordenen for

dette møde, hvis han/hun anser det for hensigtsmæssigt. Fristerne for udsendelse af dagsorden og mødemateriale sætter dog snævre grænser for adgangen til at sætte sådanne senere indgivne sager på dagsordenen. Sættes en sag, der er indgivet af et medlem senere end otte dage forud for et møde, ikke til behandling på dette møde, påhviler det borgmesteren at medtage sagen på dagsordenen for det følgende møde.

For forslag, der ikke stammer fra medlemmer, men foreligger i form af indstillinger fra administration eller udvalg, gælder ikke nogen frist for, at borgmesteren kan sætte dem på dagsordenen. De omfattes dog af fristerne for udsendelse af dagsorden og for fremlæggelse af materiale.

Borgmesteren kan ikke afvise at optage en sag på udkastet til dagsorden under henvisning til, at den ikke vedrører et anliggende for kommunen, eller under henvisning til, at en vedtagelse af forslaget i øvrigt vil være ulovlig. Dette spørgsmål afgøres af kommunalbestyrelsen, når denne ved mødets begyndelse tager stilling til borgmesterens forslag til dagsorden.

Hvis borgmesteren finder, at et forslag ikke lovligt kan behandles af kommunalbestyrelsen, må han/hun indstille til kommunalbestyrelsen, at sagen afvises fra dagsordenen og i så fald træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om spørgsmålet.

Borgmesteren kan heller ikke afvise et forslag fra dagsordenen med den begrundelse, at det er identisk med et tidligere behandlet forslag. Beslutning herom skal træffes af kommunalbestyrelsen.

Et medlem kan kræve, at kommunalbestyrelsen tager stilling til borgmesterens afvisning af en sag fra dagsordenen.

› *Læs mere i normalforretningsordenen for kommuner, jf. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969, § 3, stk. 1.*

2.3.3. Kommunalbestyrelsens adgang til at afvise sager

Kommunalbestyrelsens møde indledes med, at kommunalbestyrelsen tager

stilling til dagsordenen. Indsigelse mod behandling af en sag, der er optaget på udkastet til dagsordenen, skal fremsættes ved mødets begyndelse.

Et medlem kan dog, når sagen behandles på dagsordenen, protestere imod behandlingen af en sag med den begrundelse, at dagsorden eller det nødvendige materiale foreligger for sent.

Ethvert medlem kan forlange ordet for at udtale sig om et spørgsmål om afvisning af en sag fra dagsordenen. Begæres det, må spørgsmålet om et forslags afvisning fra dagsordenen sættes til afstemning.

Hvis intet medlem protesterer imod dagsordensudkastet, anses dette for at være stiltiende godkendt. Det er dog hermed ikke godkendt, at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse i en sag, hvori dagsorden eller fornødent materiale har foreligget for sent.

Hvis der er fremsat et forslag til en beslutning, hvis indhold ikke er et kommunalt anliggende, er det borgmesterens pligt som mødeleder ved mødets begyndelse at gøre opmærksom på, at der efter hans/hendes opfattelse er tale om et emne, der ikke kan behandles, og som derfor må afvises fra dagsordenen.

Det kan give anledning til tvivl, om et forslag lovligt kan behandles af kommunalbestyrelsen. Forslag, der klart falder uden for kommunalbestyrelsens kompetence, må dog altid af kommunalbestyrelsen kunne afvises fra dagsordenen.

Hvis det ikke på grundlag af forslagets ordlyd kan afgøres, om sagen lovligt kan behandles af kommunalbestyrelsen, fordi der i forbindelse med forslagets behandling kan træffes en lovlig beslutning, kan forslaget dog ikke afvises.

Kommunalbestyrelsen kan have adgang til at afvise forslag, der er identiske med allerede behandlede forslag, men er ikke forpligtet hertil. Der gælder således ingen begrænsninger i kommunalbestyrelsens adgang til at genoptage en sag. Kommunalbestyrelsen kan dog udadtil være bundet af beslutninger, den én gang har truffet.

Kapitel 3

Elektronisk formidling af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmerne kun formidles elektronisk, dvs. via internettet, en såkaldt "byrådsportal" eller lignende. I den forbindelse kræves det, at kommunalbestyrelsen enten godtgør medlemmernes udgifter til det fornødne udstyr m.v. eller stiller dette udstyr m.v. til rådighed for medlemmerne.

Selvom det ikke er besluttet i kommunalbestyrelsen, at materialet kun formidles elektronisk, kan kommunen stille sagsmateriale til rådighed for kommunalbestyrelsesmedlemmerne elektronisk. I så fald er kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke forpligtede til at modtage materialet elektronisk, og kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at godtgøre medlemmernes udgifter til det fornødne udstyr m.v. eller stille dette til rådighed for medlemmerne.

› Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8 a.

3.1. Kommunalbestyrelsens beslutning om elektronisk formidling

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, at materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmerne kun formidles elektronisk med almindeligt flertal. Det enkelte medlem har ikke ret til at modsætte sig

en sådan beslutning. Beslutningen indebærer, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke har ret til at få materialet stillet til rådighed på anden måde end ved elektronisk formidling, dvs. ved at få tilsendt en kopi eller ved at kunne møde op i forvaltningen og læse dokumenterne.

Det er dog forudsat, at en sådan beslutning ikke træffes i tilfælde, hvor det er umuligt for et kommunalbestyrelsesmedlem – f.eks. på grund af et handicap – at modtage materiale, der formidles i elektronisk form. Kommunerne skal i forbindelse med beslutningen være særligt opmærksomme på behovet for tilgængelighed for alle brugere af informationer.

Kommunalbestyrelsen vil til enhver tid kunne ophæve, indskrænke eller udvide en beslutning om, at materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmer kun formidles elektronisk. Hvis kommunalbestyrelsen ophæver, indskrænker eller udvider beslutningen, skal beslutningen træffes, så kommunalbestyrelsens medlemmer, inden ordningen træder i kraft, har mulighed for at skaffe sig det fornødne udstyr eller – afhængig af kommunalbestyrelsens beslutning – har fået udstyret stillet til rådighed.

Idet elektronisk formidling vedrører kommunalbestyrelsesmedlemmernes egne

forhold, skal beslutninger herom træffes af kommunalbestyrelsen. De kan ikke overlades til et udvalg eller til administrationen. Dette gælder også, selvom beslutningen omhandler udvalgsmateriale. Kommunalbestyrelsen kan heller ikke overlade beslutningen om at godtgøre medlemmernes udgifter til IT-udstyr m.v. eller at stille sådant udstyr m.v. til rådighed for medlemmerne til andre.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8 a og § 11, stk. 3.*

3.2. Materiale der kan være omfattet af en beslutning om elektronisk formidling

Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at alt materiale, der skal udsendes til eller stilles til rådighed for et, flere eller alle kommunalbestyrelsens medlemmer, kun skal formidles elektronisk. Dette omfatter kommunalbestyrelsens dagsorden, sagsmateriale til brug for kommunalbestyrelsens møder, materiale som et medlem har begæret sagsindsigt i, udvalgsdagsordener til udvalgets medlemmer, dagsordener, beslutningsprotokoller og sagsmateriale til kommunalbestyrelsesmedlemmer fra udvalg, som de ikke er medlemmer af, samt materiale, som et udvalg har besluttet skal udsendes til dets medlemmer.

Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning for alt materiale, der skal være tilgængeligt for eller sendes til et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, eller alene for nogle kategorier af materiale. Dette kan f.eks. være for det materiale, som skal udsendes til brug for kommunalbestyrelsens møder, eller alene for materiale, som et medlem har ret til indsigt i eller kopi af efter reglerne om medlemmernes ret til sagsindsigt.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8 a og § 9.*

3.3. Det fornødne udstyr, kurser m.v.

Kommunalbestyrelsens beslutning om elektronisk formidling skal ledsages af en beslutning om enten at godtgøre medlemmernes udgifter til det udstyr m.v., som er fornødent til at kunne modtage materialet, eller at stille dette udstyr m.v. til rådighed for kommunalbestyrelsens medlemmer. Dette gælder uanset, om kommunalbestyrelsens beslutning om elektronisk formidling vedrører alt materialet til kommunalbestyrelsesmedlemmerne eller kun en enkelt eller visse kategorier af materiale, og uanset om beslutningen vedrører materiale, som skal sendes til alle medlemmer af kommunalbestyrelsen eller kun til nogle af dem.

Det udstyr, som skal godtgøres eller stilles til rådighed, er det, som er nødvendigt for, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan modtage materiale elektronisk. Det er op til kommunalbestyrelsen at afgøre, hvilket udstyr der er nødvendigt. Udstyret vil dog normalt omfatte pc med det software, der gør det muligt for medlemmerne at få adgang til og læse dokumenterne, en internetforbindelse samt en printer og papir m.v. Dette er bl.a. med henblik på, at materialet kan medbringes til møder. Det fornødne udstyr m.v. omfatter også, at kommunen enten godtgør medlemmernes udgifter til service på udstyr eller stiller denne service til rådighed for medlemmerne. Medlemmerne af kommunalbestyrelsen, som ikke umiddelbart er i stand til at anvende IT i et omfang, som må anses for nødvendigt i forhold til formålet, skal modtage vejledning og oplæring, herunder f.eks. i form af kurser.

Kommunalbestyrelsen beslutter selv, om den vil dække medlemmernes udgifter til udstyr m.v., eller om kommunen vil stille dette til rådighed for medlemmerne. Beslutningen træffes ved almindeligt stemmeflertal. Det enkelte medlem har ikke ret til at vælge, om medlemmet ønsker

udgiftsgodtgørelse eller at få udstyr m.v. stillet til rådighed. Kommunalbestyrelsen kan ikke overlade beslutningen til andre.

Vælger kommunalbestyrelsen at godtgøre medlemmernes udgifter til udstyret, skal medlemmet rent faktisk have afholdt udgifter til udstyr, for at godtgørelse kan gives. Dette er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte satser for standardgodtgørelse for det omhandlede udstyr, når blot dette sker under hensyn til de faktiske omkostninger. Disse satser kan kun anvendes som grundlag for udbetaling af godtgørelse til et medlem, der rent faktisk har afholdt udgifter.

Kommunalbestyrelsens beslutning om at godtgøre eller stille udstyr til rådighed skal træffes i forbindelse med beslutningen om elektronisk formidling. Dette indebærer ikke, at beslutningerne nødvendigvis skal træffes i samme kommunalbestyrelsesmøde, men at beslutningerne skal træffes således, at kommunalbestyrelsens medlemmer har mulighed for at skaffe sig det fornødne udstyr m.v. eller – afhængig af indholdet af kommunalbestyrelsens beslutning – har fået udstyret stillet til rådighed af kommunen, inden ordningen med elektronisk formidling træder i kraft.

En beslutning om at ophæve en ordning med elektronisk formidling af materiale skal ikke nødvendigvis ledsages af en ophævelse af kommunalbestyrelsens beslutning om at stille udstyr til rådighed eller godtgøre dette. Dette skyldes, at kommunalbestyrelsen, uanset om den har truffet beslutning om elektronisk formidling, har mulighed for at godtgøre kommunalbestyrelsesmedlemmernes udgifter til det omhandlede udstyr eller at stille dette udstyr til rådighed for dem.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8 a, § 11, stk. 3 og 16, stk. 11, 2. pkt.*

Kapitel 4

Mødets afvikling i kommunal- bestyrelsen

4.1. Borgmesterens mødeindkaldelse

Borgmesteren indkalder til kommunalbestyrelsens møder. Der skal indkaldes til ordinære møder, selvom mødetid og sted fremgår af kommunalbestyrelsens mødeplan.

Der er ikke formkrav i loven til, hvordan selve mødeindkaldelsen skal udformes. Medlemmerne af kommunalbestyrelsen har mødepligt. Den endelige indkaldelse skal derfor sendes direkte til alle medlemmer.

> Læs mere i lov om kommunernes styrelse i § 30, stk. 1.

4.2. Borgmesterens mødeledelse

Borgmesteren leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger. Borgmesteren sørger desuden for, at kommunalbestyrelsens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

Nærmere regler om borgmesterens mødeledelse fastsættes i kommunalbestyrelsens forretningsorden. Kommunalbestyrelsen fastsætter selv sin forretningsorden, men skal i den forbindelse være opmærksom på, at normalforretningsordenen for kommuner i vidt omfang er udtryk for regler, der er bindende, uanset om den enkelte kommunalbestyrelse har fastsat modstridende regler i sin forretningsorden. Normalforretningsordenen fastlægger bl.a. tilfælde, hvor

beslutninger, der vedrører mødeledelsen, skal træffes af kommunalbestyrelsen.

Sagerne behandles i den rækkefølge, som borgmesteren bestemmer, og borgmesteren kan fravige rækkefølgen i dagsordenen. Kommunalbestyrelsen afgør dog rækkefølgen, når mindst tre medlemmer kræver afstemning herom.

Borgmesteren træffer som mødeleder beslutning om alle spørgsmål om forhandlingernes ledelse og iagttagelse af god orden under mødet. Hvad der udgør god ro og orden beror i et vist omfang på stedlige sædvaner og traditioner. Borgmesteren vil kunne gribe ind over for sprogbrug, som borgmesteren finder uacceptabel.

Forslag under forhandlingerne rettes til borgmesteren. Det er borgmesteren, der giver medlemmerne ordet og bestemmer talerækkefølgen. Medlemmerne skal efterkomme borgmesterens afgørelser vedrørende overholdelsen af den fornødne orden.

Det medlem, som borgmesteren har givet ordet, må ikke afbrydes af andre end borgmesteren. Hvis et medlem ikke følger borgmesterens henstilling om at holde sig til det dagsordenspunkt, der drøftes, kan borgmesteren påtale det og om nødvendigt fratage medlemmet ordet under forhandlingen af det pågældende dagsordenspunkt.

Når et medlem i samme møde to gange er kaldt til orden, kan kommunalbestyrelsen efter borgmesterens forslag nægte ham/hende ordet i mødet.

Ethvert medlem er forpligtet til i situationen at rette sig efter borgmesterens afgørelse med hensyn til forståelsen af forretningsordenens bestemmelser for at sikre, at mødet kan afvikles. Efterfølgende kan spørgsmål herom dog indbringes for kommunalbestyrelsen på næste møde.

Når borgmesteren finder anledning dertil, eller når det ønskes af tre medlemmer, skal det sættes til afstemning, om forhandlingen af en sag skal afsluttes. Alle medlemmer skal dog forinden have haft lejlighed til at udtale sig om sagen.

Borgmesteren kan lade spørgsmål om ledelsen af kommunalbestyrelsens forhandlinger afgøre af kommunalbestyrelsen – uanset at de som udgangspunkt henhører under hans afgørelse.

› *Læs mere i normalforretningsordenen for kommuner, jf. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969, herunder nævnlige §§ 4, 5 og 15.*

4.3. Medlemmernes rettigheder under mødet

4.3.1. Retten til at få ordet til dagsordenen
 Som tidligere beskrevet er borgmesterens udsendte dagsorden til mødet et forslag til dagsorden. Mødet indledes med, at kommunalbestyrelsen vedtager dagsordenen. Dette kan ske stiltiende, men ethvert medlem har ret til at få ordet til dagsordenen ved kommunalbestyrelsesmødets begyndelse.

Medlemmerne kan her udtale sig om sagers optagelse på eller afvisning fra dagsordenen, men ikke om indholdet af selve dagsordenspunktet.

Medlemmerne kan også komme med forslag om en sags overflytning mellem den lukkede og åbne del af dagsordenen.

› *Læs mere i normalforretningsordenens § 5, stk. 2.*

4.3.2. Retten til at få ordet til ethvert dagsordenspunkt

Medlemmerne har ret til at få ordet mindst én gang til hvert dagsordenspunkt. En sag kan ikke sættes til afstemning, inden de medlemmer, der ønsker det, har haft lejlighed til at udtale sig.

Forslag om udvalghenvisning eller andre proceduremæssige spørgsmål kan sættes til afstemning, uanset om alle medlemmer har haft lejlighed til at udtale sig om sagens realitet. Fremsættes et sådant proceduremæssigt forslag kan ethvert medlem forlange at få ordet vedrørende selve dette forslag, inden det sættes til afstemning.

› *Læs mere i normalforretningsordenen § 4, stk. 3.*

4.4. Varighed og taletidsbegrænsninger

4.4.1. Varighed af kommunalbestyrelsesmøder

Kommunalbestyrelsen kan i sin forretningsorden fastsætte regler om varigheden af sine møder. Kommunalbestyrelsen skal ved fastsættelsen af sådanne bestemmelser være opmærksom på, at medlemmerne ikke må afskæres fra en relevant politisk drøftelse og stillingtagen til sagerne. Det antages dog, at kommunalbestyrelsen har betydelig frihed med hensyn til at vurdere, hvor længe et kommunalbestyrelsesmøde bør vare.

Ved fastsættelsen af varigheden kan der derudover tages hensyn til medlemmernes generelle arbejdsvilkår og til offentlighedens mulighed for at overvære møderne.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 3.*

4.4.2. Taletidsbegrænsninger

Kommunalbestyrelsen kan i sin forretningsorden fastsætte generelle regler om begrænsning af taletiden i sine møder. Også ved sådanne bestemmelser skal medlemmernes ret til at udtale sig om sagerne respekteres, og en relevant politisk drøftelse må ikke afskæres.

4.5. Afstemning m.v.

4.5.1. Beslutningsdygtighed og mødepligt

Kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Det er uden betydning for beslutningsdygtigheden, om formanden eller næstformanden er til stede.

Der er mødepligt til kommunalbestyrelsens møder og dermed til afstemninger.

Et medlem kan derfor ikke ved at forlade mødet, når afstemningen er begyndt, gøre kommunalbestyrelsen beslutningsudygtig.

Medlemmer, der er inhabile, regnes ikke som tilstedeværende ved vurderingen af, om kommunalbestyrelsen er beslutningsdygtig.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 11, stk. 2.*

4.5.2. Medlemmets ansvar for kommunalbestyrelsens beslutninger

Der gælder ikke en generel pligt for kommunalbestyrelsesmedlemmer til at tage stilling til de forslag, der behandles i kommunalbestyrelsen. Der er mødepligt, men ikke stemmepligt. Men som kommunalbestyrelsesmedlem er man medansvarlig for lovligheden af de beslutninger, som kommunalbestyrelsen træffer. Anser man en beslutning for ulovlig, skal man derfor gøre opmærksom på det og aktivt stemme imod.

Sager bliver ofte afgjort uden afstemning, fordi ingen har indvendinger imod forvaltningens eller udvalgets indstilling. I så fald kan mødelederen erklære sagen afgjort – og alle deltagere bliver betragtet som ansvarlige for beslutningen. Er man modstander af en beslutning, skal man aktivt sige fra. Det kan man bede om at få noteret i beslutningsprotokollen.

Man kan også gøre opmærksom på sit eget standpunkt ved at stille et ændringsforslag til det oprindelige forslag.

› *Læs mere i normalforretningsordenen, jf. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969, § 10, stk. 3 og 4 og lov om kommunernes styrelse § 11.*

4.5.3. Flertalsafgørelser

Kommunalbestyrelsen træffer beslutning ved stemmeflerhed, medmindre andet er særligt bestemt. Det indebærer, at krav om anvendelse af kvalificeret flertal eller andre afgørelses- eller valgeregler kan følge af lovgivningen eller af andre bestemmelser.

Kravet om stemmeflerhed betyder, at en beslutning er truffet i overensstemmelse med et fremsat forslag, hvis der er flere stemmer for forslaget end imod det. Et forslag er derimod borfaldet, hvis flere stemmer imod forslaget end for det, eller hvis der er stemmelighed.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 11, stk. 3.*

4.5.4. Forslag til beslutning og afstemningens afvikling

Borgmesteren (eller i de stående udvalg, udvalgsformanden) formulerer de forslag, der skal tages stilling til. Borgmesteren vil typisk tage udgangspunkt i indstillingen fra forvaltningen eller det stående udvalg – men kan efter indtryk af debatten frit ændre i formuleringen for at samle tilslutning. Det er vigtigt, at formuleringen er klar og tydelig, så der ikke er tvivl om, hvad man stemmer om, og hvad der efterfølgende kan føres ud i livet.

Der stemmes om de enkelte underændrings- og ændringsforslag i nævnte rækkefølge med de mest vidtgående forslag først. Det er borgmesteren, der

bestemmer i hvilken rækkefølge, der skal stemmes om ændringsforslagene. Til sidst tager man stilling til hovedforslagene.

Der kan fremsættes ændringsforslag til et forslag, så længe afstemningen ikke er begyndt.

Borgmesteren leder kommunalbestyrelsens afstemninger.

Kravet om stemmeflerhed er ikke til hinder for, at afgørelser træffes stiltiende, hvilket ofte vil ske ved procedureforslag.

Borgmesteren kan også, hvis vedkommende anser sagens udfald så utvivlsomt, at en afstemning vil være overflødig, blot konstatere, at der er flertal for eller imod et forslag. Afstemning vil da kun skulle ske, hvis et medlem kræver det.

Normalt sker afstemning ved, at medlemmerne rejser sig fra deres pladser eller ved håndsoprækning. Både stemmer for og imod et forslag skal afgives. Der er ikke noget til hinder for, at et elektronisk afstemningssystem anvendes. Afstemningen kan ikke være hemmelig.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 30, 2. pkt. og normalforretningsordenen, hvor navnlig §§ 10 og 11 indeholder nærmere regler om afstemningerne.*

4.5.5. Afvikling af valg

Kommunalbestyrelsens valg af én kandidat til én post foretages ved flertalsvalg.

Valget sker ved skriftlig afstemning. Ved enighed i kommunalbestyrelsen kan kravet om skriftlighed fraviges.

At valget er skriftligt indebærer ikke, at valget kan være hemmeligt. Af hensyn til offentligheden skal det kunne konstateres, hvordan hvert enkelt medlem har stemt.

Kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til et udvalg, en kommission, en bestyrelse eller lignende foretages ved forholdstalsvalg.

› *Læs mere om flertalsvalg og forholdstalsvalg i lov om kommunernes styrelse §§ 24-27 og i øvrigt i normalforretningsordenens § 10, stk. 4.*

4.6. Beslutningsprotokollen

4.6.1. Beslutningsprotokollen og medlemmernes underskrift

Alle kommunalbestyrelsens beslutninger skal indføres i en beslutningsprotokol. Formålet med protokollen er at give dokumentation for beslutningerne. Protokollen skal angive, hvilke medlemmer der er ansvarlige for vedtagelsen af beslutningerne, og derfor også hvilke medlemmer der var fraværende ved behandlingen af det pågældende dagsordenspunkt.

Det skal klart fremgå, hvilke medlemmer der har stemt for, imod og undladt at stemme vedrørende de enkelte beslutninger. Medlemmernes navne behøver ikke nødvendigvis fremgå, idet det f.eks. ved

angivelse af listenavne kan være klart, hvorledes de enkelte medlemmer har stemt.

Der er ikke formkrav til protokollen, men den må – fordi den skal tjene som bevis for beslutningerne – føres sådan, at det ikke er muligt at foretage ændringer i det indførte, uden at det kan konstateres. Protokollen må ikke indeholde referat af forhandlingerne.

De kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har deltaget i et møde, skal efter mødet underskrive protokollen. Underskriften angiver, at medlemmet har været til stede, og at medlemmet er enig i, at det anførte i protokollen er udtryk for det, som er passeret i mødet.

Hvis et medlem mener, at protokollens gengivelse af en beslutning er urigtig, må medlemmet ved underskriften tage et forbehold herfor. Medlemmet kan ikke undlade at underskrive protokollen.

Beslutningsprotokollen kan føres elektronisk, hvis kravet om, at ændringer skal kunne konstateres, overholdes. Medlemmernes underskrift kan ske med en elektronisk signatur, der i betryggende grad identificerer underskriveren.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 13, stk. 1.*

4.6.2. Retten til at få en afvigende mening tilført beslutningsprotokollen

Et medlem, der har deltaget i mødet, har ret til kort at få sin afvigende mening om en sag tilført beslutningsprotokollen. En sådan tilkendegivelse består, ud over det som kom til udtryk ved stemmeafgivningen, i en kort tilkendegivelse om, hvad medlemmet mener. Der kan også være tale om en afvigende mening om afgørelsen af et procedurespørgsmål.

Muligheden for at få en afvigende mening indført i protokollen skal beskytte de medlemmer, der har stemt imod en ulovlig beslutning, imod medansvar herfor. Når et medlem har undladt at stemme, har medlemmet ikke taget stilling til sagens realitet. Medlemmet kan derfor ikke få en afvigende mening om sagens realitet tilført protokollen.

Det, der kan tilføres protokollen, er den afvigende mening og ikke den nærmere begrundelse herfor. Det antages dog, at der kan indføres en ganske kort begrundelse, idet der kan være en sådan sammenhæng mellem den afvigende mening og begrundelsen, at det ikke er muligt eller rimeligt at skille de to elementer ad.

Skal en sag sendes til en anden myndighed, kan kommunalbestyrelsesmedlemmet kræve, at denne myndighed samtidig gøres bekendt med indholdet af beslutningsprotokollen og dermed med medlemmets afvigende mening.

Medlemmet kan ved sagens fremsendelse til den anden myndighed ledsage den med en begrundelse for sit standpunkt.

Muligheden for at kræve beslutningsprotokollen medsendt til en anden myndighed gælder i alle tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen afgiver en udtalelse til en anden myndighed, men ikke i tilfælde hvor kommunalbestyrelsens beslutning alene fremsendes til orientering.

Det er ikke en forudsætning for, at beslutningsprotokollen kan kræves medsendt, at den anden myndighed kan tillægge mindretalsudtalelsen betydning ved sin afgørelse i sagen.

Hvis medlemmet ønsker at komme med en begrundelse for sit standpunkt til fremsendelse sammen med beslutningsprotokollen, må medlemmet fremsætte ønske herom.

Medlemmet må gives en passende frist til udfærdigelse af begrundelsen. Borgmesteren kan fastsætte en sådan frist, hvis varighed må være begrundet i hensyn, som borgmesteren sagligt kan tage i den forbindelse, herunder hensyn til sagens ekspedition.

Fristen kan ikke være så kort, at medlemmets ret til at kræve en begrundelse for sit standpunkt fremsendt sammen med beslutningsprotokollen herved gøres illusorisk.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 13, stk. 2.*

Kapitel 5

Forvaltningens betjening og bistand, udgiftsgodtgørelse og anden støtte

5.1. Forvaltningens betjening af kommunalbestyrelsen og bistand til medlemmerne

5.1.1. Embedsmandens rolle

Kommunalbestyrelsen – og dermed politikerne – beslutter målene for kommunens udvikling og opgaveløsning, har ansvaret for alle de kommunale beslutninger og ansvaret for, at beslutningerne gennemføres efter hensigten.

Forvaltningen betjener kommunalbestyrelsen og kan desuden bistå medlemmerne af kommunalbestyrelsen i deres hverv som kommunalpolitikere. Arbejdsdelingen mellem kommunalbestyrelse og forvaltning defineres af de juridiske rammer, som er beskrevet i de følgende afsnit, men især ud fra, hvordan kommunalbestyrelsen lokalt ønsker at varetage det politiske lederskab. Den konkrete arbejdsdeling mellem forvaltningen og det politiske niveau kan variere fra sag til sag.

Embedsfolkene i kommunerne udskiftes ikke, fordi der vælges en ny kommunalbestyrelse, eller fordi flertallet i kommunalbestyrelsen skifter. Det er således en grundlæggende forudsætning for, at det politiskadministrative system kan fungere, at der er tillid til fagligheden og korrektheden i administrationens arbejde.

Tillid til embedsfolkernes troværdighed og partipolitiske neutralitet er også en betingelse for, at skiftende kommunalbestyrelser kan lade sig rådgive af det samme embedsværk. Derfor stilles der nogle generelle krav til embedsværkets virke, som bl.a. omfatter, at forvaltningen skal være partipolitisk neutral og udføre sine opgaver inden for rammerne af almindelig faglighed.

› Læs mere om samspillet mellem politikere og embedsmænd i KL's "Kodeks for forvaltningens rådgivning" og i Bo Smith-udvalgets rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre" fra 2015.

5.1.2. Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer

Lov om kommunernes styrelse forudsætter, at forvaltningen skal betjene de organer, der er tillagt beføjelser i kommunen. Denne betjening omfatter forberedelse og udførelse af samt opfølgning på de beslutninger, der træffes af de kommunalpolitiske organer. Disse opgaver omfatter det, som forvaltningen forudsættes at gøre for, at kommunen fungerer.

Forvaltningen har som led heri – foruden kommunalbestyrelsen – pligt til at betjene økonomiudvalget, de stående udvalg og eventuelle § 17, stk. 4-udvalg samt

borgmesteren og udvalgsformændene, når de varetager de beføjelser, de er tillagt efter loven.

Forvaltningen skal endvidere betjene de enkelte medlemmer, når de udfører hverv, som de er udpeget af kommunalbestyrelsen eller udvalg til at varetage på kommunens vegne.

De almindelige pligter, som gælder for forvaltningen, herunder sandhedspigten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed og pligten til at være partipolitisk neutral, skal forvaltningen overholde i hele sit virke, herunder når den betjener de kommunalpolitiske organer.

5.1.2.1. Forvaltningens betjening af kommunalbestyrelse og udvalg

Forvaltningens betjening af kommunalbestyrelsen og udvalgene omfatter en række funktioner. I det følgende er omtalt et par spørgsmål herom, som har særlig betydning for arbejdet i kommunalbestyrelse og udvalg.

5.1.2.1.1. Særligt om sagsoplysning

Forvaltningen skal sørge for, at sager, der forelægges til beslutning i kommunalbestyrelse, er tilstrækkelig oplyst. Vurderingen af, om en sag er tilstrækkelig oplyst, er en retlig vurdering, som må baseres på forvaltningens faglighed og ikke på politiske overvejelser.

Men kravene til en sags oplysningsgrundlag kan også være afhængig af, hvilken løsning der lægges op til, selvom valget af løsning er et politisk valg.

Kommunalbestyrelsen kan træffe generelle beslutninger om, hvordan forvaltningen i kommunen skal oplyse sagerne, ligesom kommunalbestyrelsen eller udvalgene konkret kan træffe beslutning herom.

Men kommunalbestyrelsen eller udvalgene kan ikke træffe beslutninger om (manglende) oplysning af en konkret sag, hvis det er i strid med kravet om fagligt og forsvarligt oplysningsgrundlag.

5.1.2.1.2. Særligt om forvaltningens indstillinger

Det er forvaltningen, der udarbejder indstillingen i sagerne, som skal behandles i kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget og de stående udvalg.

Kommunalbestyrelsen og – inden for deres sagsområder – udvalgene kan beslutte, at dagsordener eller indstillinger skal udarbejdes på en bestemt måde, herunder at faste elementer altid beskrives. Det kunne f.eks. være sagens økonomiske aspekter, eller at forvaltningen skal beskrive et antal alternative muligheder, hvor det er muligt.

Forvaltningens indstillinger skal – ud over, at sagerne skal være forsvarligt oplyst – ligge inden for det fagligt forsvarlige. Det er forvaltningen, der har den faglige ekspertise, som skal understøtte de beslutninger, der skal træffes politisk. Forvaltningen kan ikke instrueres på dette punkt.

Ønskes politisk en anden beslutning end den/de, som forvaltningen har indstillet, herunder f.eks. sådan, at der politisk er ønske om en bestemt løsning, som forvaltningen ikke har indstillet – f.eks. fordi, forvaltningen mener, at løsningen ikke er fagligt forsvarlig – kan kommunalbestyrelsen eller udvalget træffe en sådan beslutning, men det er således et politisk valg og et politisk ansvar.

Kommunalbestyrelsen og udvalgene kan træffe beslutning om, at en specifik indstilling ønskes belyst. Såfremt forvaltningen er af den opfattelse, at en beslutning om oplysning af sagen f.eks. er i strid med de almindelige krav til faglighed, må forvaltningen gøre opmærksom herpå.

Forvaltningen er ikke forpligtet til at forelægge alle fagligt forsvarlige løsninger, og forvaltningen må godt i vurderingen af, hvilket forslag der skal forelægges, være lydhør over for politiske signaler, således at der forelægges forslag, som både er fagligt forsvarlige og forventeligt kan samle flertal.

Forvaltningen må således godt inddrage oplysninger om politiske tilkendegivelser i valget af løsninger, og det vil være

naturligt og legitimt, at forvaltningen gør det. Med henblik herpå vil forvaltningen ofte søge retning i sagerne hos borgmesteren, som typisk repræsenterer flertallet i kommunalbestyrelsen, men forvaltningen kan også søge retning i sagerne i drøftelser med andre, herunder med den relevante udvalgsformand. Kommunalbestyrelsen og udvalgene kan ikke beslutte, at forvaltningen ikke må have drøftelser med medlemmer af kommunalbestyrelsen eller kun må have drøftelser med nogle – men ikke alle – medlemmer eller grupper med henblik på udformningen af forvaltningens forslag.

Forvaltningens pligt til at handle inden for almindelig faglighed forudsætter, at et valg, som forvaltningen har truffet ved udarbejdelsen af f.eks. en indstilling, ikke fremstilles som et valg begrundet i faglighed, hvis der reelt er tale om, at forvaltningen mellem flere fagligt forsvarlige løsninger har valgt den, der forventes at kunne samle flertal.

5.1.2.2. Forvaltningens betjening af borgmesteren

Borgmesteren har en række ledelsesfunktioner efter lov om kommunernes styrelse. Borgmesteren er således formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget, og borgmesteren er herudover øverste daglige leder af administrationen. Det er endvidere ofte borgmesteren, der repræsenterer kommunen udadtil i forskellige sammenhænge.

Forvaltningen skal betjene borgmesteren i varetagelsen af disse funktioner.

Forvaltningens betjening af borgmesteren som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget kan bl.a. omfatte udarbejdelse af tale- og beredskabspapir og pressemeddelelser, orientering om sagerne forud for den politiske behandling og en sådan sekretærbistand, som normalt ydes en forvaltningschef.

Derimod kan forvaltningen ikke betjene borgmesteren med hensyn til forhold, der ikke vedrører borgmesterens funktioner i kommunen, herunder i forhold til private eller partipolitiske aktiviteter.

5.1.2.3. Forvaltningens betjening af udvalgsformænd

Også formændene for de stående udvalg har krav på forvaltningens betjening i dette hverv, herunder i forbindelse formændenes indkaldelse og ledelse af udvalgenes møder.

Det er sædvanligt, at udvalgsformanden repræsenterer kommunen udadtil i nogle sager inden for udvalgets område. Forvaltningen skal i disse tilfælde betjene formanden som kommunens repræsentant.

5.1.2.4. Forvaltningens betjening af de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen i visse situationer

Det er også en del af forvaltningens forudsatte handleområde at medvirke til, at medlemmerne af kommunalbestyrelsen kan benytte sig af de medlemsrettigheder, de har efter lov om kommunernes styrelse. Forvaltningen skal således f.eks. medvirke til, at et medlem kan få indsigt i dokumenter, som medlemmet efter lovens § 9 har ret til sagsindsigt i.

Når medlemmer af kommunalbestyrelsen varetager hverv på kommunens vegne, som de er udpeget til af kommunalbestyrelsen eller et udvalg, skal forvaltningen også betjene dem i dette hverv. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte retningslinjer for den betjening, som medlemmerne ydes i sådanne hverv.

› Læs mere om forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer i afsnit

IV.2.1.1-IV.2.1.6 i Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.

5.1.3. Forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer

Den kommunale forvaltning skal som beskrevet i afsnit 5.1.2 betjene de kommunalpolitiske organer. Herudover kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om og fastsætte retningslinjer for forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Har kommunalbestyrelsen truffet beslutning om, at forvaltningen skal yde bistand til medlemmerne af kommunalbestyrelsen, har alle kommunalbestyrelsens medlemmer krav på den bistand, der ligger inden for rammerne af beslutningen, og forvaltningen er forpligtet til at yde denne bistand. Omvendt vil de enkelte medlemmer ikke, hvis kommunalbestyrelsen ikke har truffet beslutning om bistand til medlemmerne, have krav herpå, og forvaltningen vil ikke være forpligtet til at yde denne bistand. Se dog nedenfor om en praksis i kommunen.

Det er kun kommunalbestyrelsen, der har kompetence til at træffe beslutning om bistand til medlemmerne. Det betyder, at borgmesteren ikke kan tillade forvaltningen at yde anden bistand til medlemmerne end den, der følger af retningslinjer, som kommunalbestyrelsen har fastsat.

Medlemmernes ret til bistand fra forvaltningen kan dog også følge af en praksis i kommunen. Yder forvaltningen rent faktisk sådan bistand, og har kommunalbestyrelsen accepteret denne praksis ved ikke at gribe ind, kan forvaltningen eller borgmesteren ikke standse det igen. En sådan praksis er således bindende i den forstand, at forvaltningen, hvis den har ydet ét medlem bistand, ikke kan undlade at yde et andet medlem en tilsvarende bistand. Det vil kræve, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om at stoppe bistanden.

Lovbemærkningerne til § 8, stk. 6 i lov om kommunernes styrelse indeholder en opfordring til, at kommunalbestyrelsen drøfter og træffer beslutninger bl.a. om, hvorvidt og i hvilket omfang forvaltningen kan yde bistand til medlemmerne. Dette skal bl.a. ses på baggrund af, at det kan have stor betydning for, hvordan kommunalbestyrelsen arbejder og fungerer, om medlemmerne tilbydes bistand og i givet fald hvilken. Det skal også ses på baggrund af, at der vil være væsentlige forskelle fra kommunalbestyrelse til kommunalbestyrelse på, hvilke ønsker der er til bistanden, og at ønsker kan variere over tid, så en jævnlig genovervejelse af rammerne for bistanden kan være nødvendig eller i hvert fald gavnlige.

5.1.3.1 Omfanget af forvaltningens bistand til medlemmerne

Der gælder vide rammer for, hvor megen bistand fra forvaltningen kommunalbestyrelsen kan give sine medlemmer ret til.

I grundlaget for kommunalbestyrelsens beslutninger om sådan bistand vil naturligt indgå, at bistand fra forvaltningen kan udgøre et større eller mindre træk på forvaltningens ressourcer.

Det må endvidere indgå, at forvaltningen fortsat skal kunne betjene de kommunalpolitiske organer, sådan at kommunen kan fungere som myndighed, jf. afsnit 5.1.2.

5.1.3.2 Indholdet af forvaltningens bistand til medlemmerne

Der gælder også vide rammer for indholdet af den bistand fra forvaltningen, som kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne kan få.

Bistanden kan således bl.a. bestå i fremskaffelse af nye eller eksisterende oplysninger, udarbejdelse af analyser af konsekvenserne af medlemmets forslag eller idéer, økonomiske og tekniske beregninger og konsekvensberegninger samt anden faglige og indholdsmæssig bistand. Sådan bistand kan f.eks. ydes i forbindelse med udarbejdelse af medlemsforslag. Bistanden kan f.eks. også bestå i administrativ, teknisk og praktisk bistand som f.eks. sekretærbistand til kopieringsopgaver og kalenderadministration samt f.eks. nedskrivning og renskrivning af forslag.

Dog skal bistanden naturligvis have relation til sager, der overhovedet kan behandles af kommunalbestyrelsen. Forvaltningen kan ikke bistå medlemmerne i deres egenskab af privatpersoner, i deres erhverv eller i deres partipolitiske virke.

Forvaltningen skal også, når den bistår de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, overholde de almindelige pligter, som gælder for forvaltningen, herunder sandhedspligten, pligten til at handle inden for rammerne af almindelig faglighed og pligten til at være partipolitisk neutral. Pligten til at være partipolitisk neutral indebærer bl.a., at embedsmændene ikke må lade sig påvirke af deres egne (parti)politiske holdninger influere på deres bistand til medlemmerne. Pligten indebærer også, at forvaltningen ikke må rådgive

eller bistå i forbindelse med konstitueringsdrøftelser i kommunen ud over rent juridiske og valgtekniske forhold.

Kravet om forvaltningens partipolitiske neutralitet indebærer herudover, at forvaltningen ikke vil kunne give medlemmerne politisk rådgivning "på tværs af sager", herunder f.eks. om hvordan et medlem eller en gruppe ved at være fleksibel eller indtage en bestemt opfattelse i én sag, må forventes at kunne få flertal for sit forslag i en anden sag, sådan at medlemmerne hjælpes til at opnå kompromisser på tværs af flere sager.

Forvaltningen vil heller ikke kunne arbejde for at fremme de enkelte medlemmers politik over for offentligheden. Dog kan forvaltningen godt bidrage hertil i form af f.eks. bidrag til medlemmets pressemeddelelser eller talepapirer, når bistanden alene omfatter oplysninger om indholdet af et forslag, dets juridiske og økonomiske konsekvenser m.v.

5.1.3.3 Nærmere om forvaltningens bistand til medlemmerne

I de retningslinjer, som kommunalbestyrelsen kan fastsætte om forvaltningens bistand til medlemmerne, kan indgå, hvordan bistanden kan ydes.

F.eks. kan det fastsættes, om bistanden skal gives skriftligt og/eller mundtligt, herunder sådan at bistanden ydes i forbindelse med forvaltningens deltagelse i møder med medlemmer af kommunalbestyrelsen eller grupper heraf.

Som øverste daglige leder af forvaltningen har borgmesteren som udgangspunkt ret til at deltage i sådanne møder. Dog kan kommunalbestyrelsen fastsætte retningslinjer, som betyder, at borgmesteren ikke kan deltage, hvis det eller de medlemmer, der har anmodet om bistanden, ikke ønsker dette.

Et medlem af kommunalbestyrelsen kan efter reglerne om sagsindsigt få lov til at se dokumenter, som forvaltningen som led i sin bistand til andre medlemmer af kommunalbestyrelsen har forelagt eller forevist disse medlemmer.

Kommunalbestyrelsens retningslinjer om bistand fra forvaltningen skal indrettes sådan, at alle medlemmerne har lige mulighed for at benytte sig af den bistand, som tilbydes til medlemmerne.

Heri kan f.eks. indgå, at det besluttes, at der alene ydes bestemte typer af bistand, eller at der lægges et tidsmæssigt loft over, hvor mange timer forvaltningen på bruge på bistand pr. medlem.

Det indgår i kravet om ligebehandling, at alle medlemmer gøres bekendt med adgangen til at få bistand fra forvaltningen.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 6, og i afsnit IV.2.3.1-IV.2.3.6.2 i Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.*

5.2. Udgiftsgodtgørelse og anden støtte

Kommunen skal godtgøre en række bestemte udgifter, som et medlem af kommunalbestyrelsen – herunder borgmesteren og udvalgsformænd – har afholdt i forbindelse med de møder mv., der er beskrevet i lov om kommunernes styrelse – dvs. f.eks. møder i kommunalbestyrelsen eller udvalgene, herunder de såkaldte § 17, stk. 4-udvalg og budgetseminarer efter lovens § 9 a m.v.

De udgifter, som medlemmerne har krav på at få dækket, omfatter udgifter til befordring, godtgørelse for fravær fra hjemstedet, udgifter forbundet med fysisk

handicap og udgifter til pasning af syge nære pårørende.

Dog kan borgmesteren ikke modtage godtgørelse af udgifter til pasning af syge nære pårørende.

Forvaltningen vil kunne hjælpe med en afklaring af, hvilke betingelser der skal være opfyldt for, at der er krav på udgiftsgodtgørelse.

Kommunalbestyrelsen kan – udover hvad der er pligt til at godtgøre – beslutte at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmerne – herunder borgmesterens og udvalgsformænds – deltagelse i møder m.v. som led i det kommunale hverv eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

Kommunalbestyrelsen kan således træffe beslutning om at godtgøre de udgifter, der har nær tilknytning til hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem. Det kan f.eks. være udgifter til kopiering, pc, internetadgang samt telefon- og avisabonnement.

Det er en forudsætning, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne behandles lige med hensyn til udgiftsgodtgørelsen.

Kommunalbestyrelsen kan også træffe beslutning om at godtgøre f.eks. udgifter til sekretærhjælp som alternativ til, at kommunens administration stiller sekretærbistand til rådighed.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1 og 10-12.*

5.2.1 Særligt om kommunens afholdelse af udgifter til kurser m.v. til borgmesteren

Borgmesteren har en række ledelsesfunktioner efter kommunestyrelsesloven: Ud over at være formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget er borgmesteren også øverste daglige leder af administrationen.

Det er også ofte borgmesteren, der repræsenterer kommunen udadtil i forskellige sammenhænge, herunder i medierne mv.

En hensigtsmæssig varetagelse af disse funktioner kan begrunde et særligt behov for udgiftsgodtgørelse i forhold til borgmesteren.

Kommunalbestyrelsen kan – for at varetage kommunens interesse i, at borgmesteren har de bedst mulige kompetencer til at varetage sine opgaver for kommunen, herunder kompetencer af ledelsesmæssig karakter – beslutte at afholde udgifter, som har til formål at understøtte og udvikle borgmesterens kompetencer i relation til de opgaver, som borgmesteren varetager i den forbindelse.

Det kan f.eks. være mediekurser eller sprogtræning, som kan være gavnlige for en borgmester, som naturligt optræder

som kommunens talsperson i medierne. Det kan også være kurser, coachingforløb, uddannelsesforløb mv., som kan ruste borgmesteren til at varetage den politisk-administrative ledelsesopgave.

› *Læs mere om borgmesterens funktioner i kommunen i §§ 30-31 a i lov om kommunernes styrelse og i afsnit IV.1.4 og IV.2.1.4 i Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.*

5.2.2 Særligt om kommunens afholdelse af udgifter til kurser m.v. til udvalgsformænd

Med hensyn til udvalgsformænd gælder, at det – afhængig af lokale traditioner mv. – også kan være udvalgsformanden, der kommunikerer kommunens politik inden for sit/sine ansvarsområder og repræsenterer kommunen udadtil i de relevante sammenhænge.

Det betyder, at der også kan være et særligt behov for, at kommunen afholder udgifter til kurser m.v., som har til formål at understøtte og udvikle udvalgsformænds kompetencer i relation til de opgaver, som disse varetager i forbindelse med hvervet som udvalgsformand.

Udvalgsformænd har dog ikke som borgmesteren del i den daglige ledelse af administrationen og har derfor ikke samme behov for kurser m.v. i ledelse.

Der kan ikke fastsættes faste rammer for omfanget af de udgifter, som kommunalbestyrelsen kan beslutte at afholde. Udgiften skal altid vurderes konkret, så der gøres de nødvendige overvejelser om, hvorvidt udgiften er relevant for varetagelsen af det konkrete hverv. Der skal endvidere være et rimeligt forhold mellem udgiften og formålet.

› *Læs mere om udvalgsformændenes funktioner i kommunen i § 22 i lov om kommunernes styrelse og i afsnit IV.1.5 og IV.2.1.5 i Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.*

Kapitel 6

Kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder og kontrolmuligheder m.v.

Dette kapitel handler om kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder i forhold til navnlig kommunens administration og borgmesterens ledelse. Enkelte af disse rettigheder er nærmere omtalt i de foregående kapitler. Det gælder bl.a. medlemmernes rettigheder under kommunalbestyrelsens møder og medlemmernes ret til at kræve en sag forelagt kommunalbestyrelsen (initiativretten).

6.1. Medlemmernes ret til oplysninger

6.1.1. Retten til sagsindsigt

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Ønsket om sagsindsigt skal som udgangspunkt rettes til borgmesteren, der er øverste daglige leder af kommunens administration.

En kommune kan dog fastsætte retningslinjer eller have en praksis, hvorefter medlemmer af kommunalbestyrelsen har ret til at få behandlet (visse typer af) anmodninger om sagsindsigt efter henvendelse til ansatte i forvaltningen. En praksis som den nævnte er bindende for kommunen. Forvaltningen kan derfor ikke undlade at behandle eller afslå

en anmodning om sagsindsigt med den begrundelse, at den er indgivet til forvaltningen. Dette skyldes, at forvaltningen, når den træffer afgørelser om sagsindsigt i forhold til enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, er bundet af det almindelige forvaltningsretlige lighedsprincip.

Retten til sagsindsigt skal bidrage til kommunalbestyrelsesmedlemmets varetagelse af sit hverv som medansvarlig for alle kommunens dispositioner. Det skal desuden gøre medlemmet i stand til effektivt at føre kontrol med den kommunale administration i det omfang, vedkommende finder det nødvendigt og ønskeligt. Retten til sagsindsigt skal endvidere understøtte medlemmets muligheder for gennem sit hverv at øve indflydelse på alle kommunens anliggender.

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne gives derfor adgang til at se alt sagsmateriale, der vedrører kommunens anliggender, herunder f.eks. oplysninger i enkeltsager, generelle sager og kommunens praksis inden for et bestemt administrationsområde.

Retten til sagsindsigt er knyttet til varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem. Den skal derfor vedrøre en sag, der kan indbringes for kommunalbestyrelsen. Hvis det særligt følger af

lovgivningen, at en kommunal sag ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen, har kommunalbestyrelsens medlemmer ikke ret til sagsindsigt.

Der stilles ikke krav om, at kommunalbestyrelsesmedlemmet skal kunne angive den eller de sager eller det materiale, der ønskes sagsindsigt i. Det skal bare være muligt ud fra begæringen at afgrænse det, som anmodningen omfatter.

Retten til sagsindsigt omfatter kun materiale, der foreligger i endelig form i forvaltningen på det tidspunkt, hvor anmodningen ekspederes. Det indebærer, at notater eller andre dokumenter, som på dette tidspunkt endnu ikke er endeligt udformet i forvaltningen, ikke er omfattet. Det betyder endvidere, at det enkelte medlem ikke har ret til at modtage sagsindsigt i materiale, der i endelig form måtte tilgå en sag, efter at anmodningen om sagsindsigt er behandlet. For at få indsigt i nyt materiale, må medlemmet indgive en ny anmodning om sagsindsigt.

Retten til sagsindsigt omfatter alle dokumenter i endelig form, der vedrører sagen, herunder indførsler i journaler, registre og andre fortegninger. Materialet er omfattet, uanset om det befinder sig i centralforvaltningen eller i en kommunal institution.

Sagsmateriale, der ikke er udarbejdet af forvaltningen, men modtaget af kommunen fra eksterne private samarbejdspartnere, borgere eller andre offentlige myndigheder, foreligger altid i endelig form.

Sagsmateriale, der er udarbejdet af forvaltningen til forelæggelse for kommunalbestyrelsen eller et udvalg, foreligger i endelig form, når det er endeligt godkendt i forvaltningen med henblik på forelæggelsen.

Sagsmateriale, der er blevet vist til kommunalbestyrelsen, et kommunalt udvalg i en udvalgsstyret kommune eller enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer, anses for at foreligge i endelig form. Det følger af borgmesterens særlige rolle i en udvalgsstyret kommune, herunder som øverste daglige leder af administrationen med adgang til at føre tilsyn med alle dele

af forvaltningen, at forelæggelse for borgmesteren i en udvalgsstyret kommune ikke i sig selv indebærer, at materiale foreligger i endelig form.

Retten omfatter også dokumenter, der er undtaget fra retten til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen, herunder interne dokumenter, fortrolige oplysninger m.v.

Der gælder ikke særlige begrænsninger i kommunalbestyrelsesmedlemmets ret til at anvende eller videregive information, som er erhvervet ved benyttelsen af retten til sagsindsigt. Reglerne om tavshedspligt indebærer dog, som i alle andre sammenhænge, at fortrolige oplysninger modtaget som led i sagsindsigten ikke uberettiget kan videregives.

Borgmesteren kan begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder. Det kan være tilfældet, hvor en sags ekspedition ikke kan afvente kommunalbestyrelsesmedlemmets gennemgang, eller hvor det vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder at fremskaffe materialet. Det kan f.eks. være, hvis der er tale om ældre akter, eller det kræver et meget stort ressourceforbrug.

Borgmesteren er også i dette tilfælde underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger. Det vil sige, at medlemmet kan indbringe borgmesterens afgørelser om sagsindsigt for kommunalbestyrelsen.

Hvis behandlingen af anmodninger om sagsindsigt er henlagt til forvaltningen, vil forvaltningens afslag på eller begrænsning af adgangen til sagsindsigt altid kunne indbringes for borgmesteren. I det omfang borgmesteren fastholder afslaget, vil det kunne indbringes for kommunalbestyrelsen.

Medlemmet har ret til at få tilsendt en kopi af det sagsmateriale, som den pågældende har ret til sagsindsigt i. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af denne ret, herunder begrænsninger i retten hertil,

når det findes nødvendigt. Kommunalbestyrelsens begrænsning af retten til at modtage kopi kan ske ved fastsættelse af generelle retningslinjer eller i konkrete tilfælde. Begrænsning kan typisk ske, hvis kopiering vil være meget ressourcekrævende.

Som omtalt i kapitel 3 kan kommunalbestyrelsen beslutte, at materiale til medlemmerne kun formidles elektronisk. En sådan beslutning kan også omfatte materiale, som et medlem har ret til sagsindsigt i.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8 a, § 9 og § 11, stk. 1.*

6.1.2. Retten til at forevise materialet til andre

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har som udgangspunkt ret til at vise det materiale, som medlemmet har fået tilsendt til et kommunalbestyrelses- eller udvalgsudvalg, til personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Medlemmet har herved mulighed for at forberede en sag med bistand fra sagkyndige. Dette giver dog ikke ret til at videregive fortrolige oplysninger. Muligheden for at forberede en sag med bistand fra sagkyndige er således begrænset af reglerne om tavshedspligt.

Ansvar for, at der ikke uberettiget videregives fortrolige oplysninger, påhviler det enkelte medlem. Materiale, der fremlægges til kommunalbestyrelsens møder for åbne døre, vil sjældent indeholde fortrolige oplysninger. Materiale vedrørende sager, der behandles for lukkede døre, må ikke vises til andre, hvis der herved sker videregivelse af fortrolige oplysninger.

6.1.3. Retten til at få tilsendt materiale fra andre udvalg

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har ret til, efter anmodning, at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke selv er medlem af. Retten til at få tilsendt dagsordener og udskrifter kan dog være begrænset af reglerne om tavshedspligt. Efter anmodning i det enkelte tilfælde har medlemmet også ret til sagsmateriale i

samme omfang som udvalgets medlemmer. Medlemmet kan, efter anmodning herom, således modtage det samme materiale om en sag, som udvalgsmedlemmerne modtager.

Retten til at få tilsendt udvalgsmateriale fra andre udvalg omfatter kun økonomiudvalget og de stående udvalg. Retten skal desuden ses i sammenhæng med retten til sagsindsigt. Uanset henvisningen til reglerne om tavshedspligt kan et medlem således få indsigt i alt sagsmateriale, herunder fortrolige oplysninger, der foreligger i endelig form i kommunens administration, om en udvalgs sag, der kan forelægges kommunalbestyrelsen.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 9 og § 20, stk. 6.*

6.1.4. Retten til at besøge institutioner

Som kommunalbestyrelsesmedlem har man ret til at besøge kommunens institutioner, så man på første hånd kan tale med brugerne, ansatte og pårørende. Man har dog ikke ret til at komme uanmeldt. Henvendelser fra medlemmer om sådanne besøg må ske gennem borgmesteren, som i sin egenskab af øverste daglige leder er ansvarlig for tilrettelæggelsen af forvaltningens arbejde, herunder prioriteringen af dens opgaver.

6.2. Andre medlemsrettigheder

6.2.1. Retten til at forlange ekstraordinært møde afholdt

1/3 af kommunalbestyrelsens medlemmer kan forlange, at et ekstraordinært møde skal afholdes. Formålet er at beskytte et mindretal i den situation, hvor borgmesteren og flertallet i kommunalbestyrelsen ikke ønsker at afholde et møde. Borgmesteren kan ligeledes bestemme, at der skal afholdes et ekstraordinært møde. Uanset hvem, der har ønsket mødet afholdt, er det borgmesteren, der fastsætter tid og sted herfor.

Borgmesteren har pligt til at lade det ekstraordinære møde afholde så hurtigt som muligt efter modtagelsen af et ønske herom og at tage hensyn til mindretallets ønske om afholdelse af mødet.

Varslet til et ekstraordinært møde skal dog normalt være mindst fire hverdage, idet dagsordenen for kommunalbestyrelsens møde skal udsendes senest fire hverdage før mødet. Kun hvis sagen ikke kan udsættes, vil denne frist kunne fraviges, så mødet afholdes med en kortere frist.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 2, 4 og 5.*

6.2.2. Standsningsretten

Et medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, som udvalget har truffet. Det gøres ved, at medlemmet på mødet til beslutningsprotokollen erklærer, at medlemmet ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Dette er en vidtgående mindretalsbeskyttelsesregel, som fraviger det almindeligt gældende flertalsprincip. Den giver det enkelte medlem ret til at gribe ind i sagsbehandlingen. Retten gælder i økonomiudvalget og de stående udvalg.

Udøvelsen af standsningsretten skal være rettet imod en udvalgsbeslutning og gælder f.eks. ikke i forhold til udvalgets tilkendegivelser af rent informativ karakter. Reglen gælder alle beslutninger med undtagelse af beslutninger, der efter lovgivningen ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen, og med undtagelse af processuelle beslutninger, som ikke har virkning udadtil, som f.eks. beslutninger om indhentelse af flere oplysninger. Processuelle beslutninger, som standsningsretten ikke kan udøves over for, omfatter også økonomiudvalgets eventuelle udmeldinger til de stående udvalg i forbindelse med forberedelsen af kommunens budgetforslag samt udvalgsbeslutninger om et medlems habilitet. Derimod omfatter standsningsretten udvalgsbeslutninger, der har virkning udadtil i forhold til kommunen, herunder beslutning om høring af eksterne myndigheder eller borgere over et kommunalt forslag, som udvalget har godkendt som det, der skal danne grundlag for høringen.

Standsningsretten forudsætter ikke nogen mangel ved udvalgsbeslutningen og gælder uden hensyn til, om forsinkelsen af beslutningens udførelse kan indebære

ulemper eller omkostninger for kommunen. Sådanne negative følger må søges undgået ved at indkalde kommunalbestyrelsen ekstraordinært.

Det er en forudsætning for udøvelsen af standsningsretten, at medlemmet har været helt eller delvist til stede under udvalgets behandling af den pågældende sag. Der er ikke krav om, at medlemmet har stemt imod beslutningen. Medlemmet behøver ikke at begrunde sin anvendelse af standsningsretten. Det skal dog klart angives – ved en erklæring til beslutningsprotokollen – at beslutningen ønskes indbragt for kommunalbestyrelsen til afgørelse. Medlemmet kan indtil kommunalbestyrelsesmødet frafalde standsningsretten. Dette har den virkning, at udvalgets beslutning står ved magt.

Et medlems udnyttelse af standsningsretten hindrer ikke udvalget i at genoptage behandlingen af sagen og træffe en ny beslutning eller afgive en ændret indstilling til kommunalbestyrelsen.

Retten til at standse udførelsen af et udvalgs beslutning og forlange spørgsmål indbragt til afgørelse for kommunalbestyrelsen indebærer, at kommunalbestyrelsen i givet fald har pligt til at træffe afgørelse om, hvorvidt den standsede beslutning skal udføres.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 23.*

6.2.3. Retten til at indbringe spørgsmål om udvalgsformandens virksomhed for udvalget og formandens oplysningspligt

Ethvert udvalgsmedlem kan indbringe spørgsmål om udvalgsformandens virksomhed for udvalget. Formanden skal meddele udvalget de oplysninger, udvalget forlanger.

Et udvalgsmedlem har efter loven alene ret til at indbringe spørgsmål vedrørende formandens virksomhed for udvalget. Der er dog intet til hinder for, at et udvalg, f.eks. i sin forretningsorden, bestemmer, at udvalgsmedlemmerne skal have en ret til at indbringe spørgsmål inden for udvalgets område for

udvalget – svarende til den initiativret, som medlemmerne har i forhold til kommunalbestyrelsen.

Som nævnt skal formanden meddele udvalget de oplysninger, udvalget forlanger. Det er udvalgets flertal, der bestemmer, hvilke oplysninger udvalgsformanden skal afgive. Udvalget kan fastsætte en frist for afgivelsen af oplysningerne. Det følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger, at oplysningerne skal være korrekte, og at de ikke må være vildledende.

› Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 22 stk. 3.

6.3. Kommunalbestyrelsesmedlemmernes kontrolmuligheder

6.3.1. Generelt om borgmesterens virke og forholdet til kommunalbestyrelsen

Borgmesteren skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger. Borgmesteren er – med de begrænsninger, der følger af lovgivningen – i enhver henseende underlagt kommunalbestyrelsens beslutninger.

Borgmesteren har en række beføjelser og kompetencer. Som tidligere nævnt er borgmesteren ansvarlig for at indkalde og lede kommunalbestyrelsens møder. Borgmesteren kan endvidere afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Borgmesteren er desuden formand for økonomiudvalget.

Borgmesteren har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Det er borgmesteren, der fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer.

Borgmesteren fører kontrol med sagernes ekspedition og kan udfærdige forskrifter herfor. Herudover sørger borgmesteren for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden bevilling. Det er borgmesterens pligt som øverste daglige leder af kommunens administration at sørge for ekspeditionen og udførelsen af alle kommunalbestyrelsens lovligt trufne beslutninger. Borgmesteren skal også sørge for, at udvalgenes beslutninger bliver iværksat. Borgmesteren har ansvaret for, at den kommunale administration fungerer i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger.

Borgmesteren har endvidere ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sags ekspeditionen er i orden. Dvs. at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af kommunens opgaver, at de ansatte følger god forvaltningsskik, at der internt tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer, samt at der sikres den fornødne koordination mellem sammenhængende sagsområder.

Borgmesteren har dog ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over

for ansatte med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller hvilke indstillinger der skal forelægges udvalg og kommunalbestyrelse.

Borgmesteren har heller ikke kompetence til at give direktiver med hensyn til beslutninger om konkrete sagsbehandlingskridt, f.eks. afgørelse af spørgsmål om ansattes habilitet i forhold til en sag, spørgsmål om indhentelse af udtalelser og fremsendelse af oplysninger til parts-høring eller spørgsmål om meddelelse af aktindsigt. Borgmesteren kan heller ikke som øverste daglige leder omgøre administrative afgørelser.

Borgmesterens rolle som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget og øverste daglige leder af forvaltningen giver heller ikke borgmesteren ret til at gribe ind i eller omgøre udvalgenes eller forvaltningens beslutninger og dispositioner, hvis de er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens og/eller udvalgenes beslutninger.

Borgmesteren har ikke umiddelbart indflydelse på de stående udvalgs beslutninger. Borgmesteren har ret til at overvære udvalgs møderne, selvom borgmesteren ikke er medlem, og borgmesteren kan sammenkalde udvalg til drøftelse af sager af fælles interesse. Endelig kan borgmesteren standse behandlingen af en sag under et udvalgs område og pålægge udvalget at indbringe sagen for kommunalbestyrelsen. Det skal sikre, at der ikke træffes beslutninger i udvalgene, som et flertal i kommunalbestyrelsen ikke er enige i.

Kommunalbestyrelsen vil ikke kunne gøre indgreb i de beføjelser, som borgmesteren har efter lov om kommunernes styrelse. Det gælder også de beføjelser, som borgmesteren har som øverste leder af administrationen. Kommunalbestyrelsen er dog ikke afskåret fra at træffe beslutning af generel karakter om kommunens administrative forhold. Kommunalbestyrelsen kan således tage stilling til – og eventuelt tilsidesætte – borgmesterens konkrete beslutninger om forvaltningens indretning, arbejdstilrettelæggelse m.v., så længe der ikke herved sker en begrænsning i borgmesterens almindelige adgang til at udøve de funktioner, der tilkommer ham/hende som øverste daglige leder af kommunens administration. Kommunalbestyrelsen vil også kunne pålægge borgmesteren at ekspedere en konkret sag på en nærmere angiven måde.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 11, stk. 1, 2. pkt., § 18, stk. 1, § 30, § 31, stk. 1 og 3 og § 31 a.*

6.3.2. Kontrol med de beslutninger som borgmesteren træffer på kommunalbestyrelsens vegne

Borgmesteren har kompetence til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne, når sagen ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Det er i første omgang borgmesteren, som må afgøre, om en sag ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Den betingelse, at en sag ikke må give anledning til tvivl, er kun opfyldt, hvis borgmesteren anser sagen for utvivlsom og også skønner, at alle de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelsen vil anse sagen for utvivlsom. Det er ikke tilstrækkeligt, at der uden tvivl er flertal i kommunalbestyrelsen for en bestemt løsning.

Beslutninger, som efter loven skal træffes af kommunalbestyrelsen i et møde, kan aldrig træffes af borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne.

Kommunalbestyrelsen kan ikke foretage generelle indskrænkninger i borgmesterens kompetence til at afgøre sager på kommunalbestyrelsens vegne. Det udelukker dog ikke, at kommunalbestyrelsen

for så vidt angår borgmesterens kompetence til at afgøre sager, der ikke giver anledning til tvivl, kan bestemme, at enkelte sager eller sagstyper altid skal forelægges kommunalbestyrelsen til afgørelse. Det præciseres således, at disse sager er af en sådan beskaffenhed, at betingelsen om, at sagen ikke giver anledning til tvivl, ikke er opfyldt.

Borgmesteren har pligt til senest på førstkommande ordinære møde i kommunalbestyrelsen at orientere, når han/hun har truffet en afgørelse på kommunalbestyrelsens vegne efter nævnte regler. Det kræves alene, at borgmesteren orienterer kommunalbestyrelsen om afgørelsen, og der er ikke særlige krav til indholdet af orienteringen. Orienteringen behøver ikke at ske på det førstkommande ordinære møde, men kan ske forinden.

Ønsker et medlem af kommunalbestyrelsen en drøftelse af afgørelsen, kan vedkommende i medfør af sin initiativret indbringe spørgsmålet for kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen kan – når dette ikke i øvrigt er i strid med lovgivningen – godt give borgmesteren videregående beføjelser til at træffe afgørelser på sine vegne, men dette kræver enighed i kommunalbestyrelsen.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 11, stk. 1 og § 31, stk. 1 og 2.*

6.3.3. Kontrolmuligheder i forhold til kommunens regnskab

6.3.3.1. Kommunalbestyrelsens behandling af kommunens årsregnskab

Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen. Der findes nærmere regler om kommunens regnskabsaflæggelse i bekendtgørelsen om kommunernes budget, regnskabsvæsen, revision m.v.

Kommunalbestyrelsen afgiver årsregnskabet til revisionen. Beslutningen herom skal træffes af kommunalbestyrelsen på et møde og kan ikke overlades til et udvalg eller til administrationen. Kommunalbestyrelsens beslutning om afgivelse

af årsregnskabet til revision indebærer en stillingtagen til, om regnskabet med bilag foreligger i den foreskrevne form, så det kan undergives revision. Denne beslutning indebærer derimod ikke nogen godkendelse af regnskabet.

Kommunalbestyrelsens behandling af årsregnskabet ved afgivelsen heraf til revisionen betyder, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer har mulighed for at gøre sig bekendt med årsregnskabet, når det foreligger fra økonomiudvalget.

Medlemmerne har mulighed for at stille forslag om, at der skal gives revisionen særlige instrukser i forbindelse med afgivelsen af regnskabet, f.eks. om nærmere undersøgelser af bestemte områder. Medlemmerne vil ligeledes have mulighed for at stille forslag om ændrede eller supplerende bemærkninger til regnskabet eller om ændring af regnskabsprocedurer for fremtiden, hvis der, f.eks. som følge af overskredne bevillinger, findes at være anledning hertil.

Revisionens beretning om årsregnskabet meddeles økonomiudvalget og – for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart henhører under økonomiudvalget – også det relevante stående udvalg.

Når revisionens årsberetning foreligger, træffer kommunalbestyrelsen på et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger og regnskabs godkendelse. Kommunalbestyrelsen kan heller ikke overlade denne beslutning til andre. Herved sikres det blandt andet, at den samlede kommunalbestyrelse tager stilling til revisionens bemærkninger og regnskabs endelige godkendelse, og at offentligheden orienteres om det. Kommunalbestyrelsen skal således træffe en egentlig beslutning om, hvorvidt revisionens bemærkninger giver anledning til at foretage videre og i givet fald hvad. Det er ikke tilstrækkeligt, at kommunalbestyrelsen tager revisionens bemærkninger til efterretning.

Kommunalbestyrelsesmedlemmerne har mulighed for at stille forslag i kommunalbestyrelsen om eventuelle konkrete foranstaltninger til at sikre fremtidig overholdelse af bevillinger eller ændrede

regnskabsprocedurer. Kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan endvidere stille forslag om andre reaktioner som følge af f.eks. afvigelser mellem budgettets bevillinger og indholdet af det endelige årsregnskab.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 45.*

6.3.3.2. Særligt vedrørende delberetninger fra revisionen

Revisionen afgiver som omtalt en årsberetning om revisionen af kommunens årsregnskab. Revisionen afgiver i øvrigt delberetninger, når det er foreskrevet, eller når revisionen finder det hensigtsmæssigt. Også delberetninger skal afgives til økonomiudvalget og eventuelt også til relevante fagudvalg. Kommunalbestyrelsen behandler herefter delberetningerne i et møde. Dette svarer til, hvad der gælder for årsberetningen.

Kommunalbestyrelsens behandling af delberetninger kan således også give kommunalbestyrelsesmedlemmer anledning til at fremsætte forslag i relation til eksempelvis budgetoverholdelse og regnskabsprocedurer. Proceduren for behandlingen af revisionens delberetninger er fastsat i bekendtgørelsen om kommunernes budget, regnskabsvæsen, revision m.v.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 42 stk. 4.*

6.3.3.3 Udsendelse af revisionsberetninger senest syv dage efter modtagelsen

Borgmesteren skal senest syv dage efter kommunens modtagelse af en revisionsberetning sørge for, at den udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer. Dette gælder såvel årsberetningen som delberetninger og sikrer, at det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen bliver orienteret umiddelbart efter kommunens modtagelse af en beretning fra revisionen. Det enkelte medlem og kommunalbestyrelsen vil herefter kunne tage stilling til, om delberetningen giver behov for en foreløbig drøftelse i kommunalbestyrelsen forud for den behandling i udvalg og kommunalbestyrelse, som lovgivningen kræver.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 42 b.*

6.3.3.4. Mundtlig forelæggelse af revisionsberetninger

Revisionen har adgang til mundtligt at forelægge sine beretninger for kommunalbestyrelsen. Mindst en fjerdedel af kommunalbestyrelsens medlemmer har ret til at kræve en sådan forelæggelse. Der er ikke noget krav om, at anmodningen om mundtlig forelæggelse af en revisionsberetning skal ske i forlængelse af revisionens afgivelse af beretningen eller af kommunalbestyrelsens medlemmers modtagelse heraf.

Borgmesteren fastsætter tid og sted for forelæggelsen af en revisionsberetning. Det antages at skulle ske så hurtigt som muligt efter modtagelsen af anmodningen herom. Borgmesteren skal samtidig sørge for, at en indkaldelse og det fornødne materiale til revisionens forelæggelse udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer senest fire hverdage inden forelæggelsen. Fristen kan kun overskrides, hvis forelæggelsen ikke kan udsættes. Undtagelse fra fristen kan f.eks. ske, hvis der umiddelbart efter anmodningen til borgmesteren om mundtlig forelæggelse af beretningen for kommunalbestyrelsen, skal afholdes møde i økonomiudvalget eller kommunalbestyrelsen, hvor der skal træffes beslutning om eventuelle dispositioner på baggrund af revisionens beretning. I sådanne tilfælde skal borgmesteren sørge for, at det fornødne materiale sendes til medlemmerne snarest muligt.

Forelæggelsen af revisionsberetningen er ikke et egentligt kommunalbestyrelsesmøde, men en orientering fra revisionens side. Forelæggelsen er således ikke åben for offentligheden. Kommunalbestyrelsen kan dog tillade, at andre end medlemmerne og revisionens repræsentanter, f.eks. særlige sagkyndige eller ansatte i kommunen, deltager i forelæggelsen.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere ikke træffe beslutninger under forelæggelsen. De oplysninger, der kommer frem, kan give det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem og kommunalbestyrelsen anledning til at overveje, om der er behov

for at tage særlige initiativer i anledning af revisionens bemærkninger ud over det, som den ordinære behandling af betretningen i kommunens udvalg og kommunalbestyrelse har givet eller kan give anledning til.

› Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 42 c.

6.4. Reglerne om fritagelse, suspension og afsættelse af borgmesteren

Den nyvalgte kommunalbestyrelse vælger sin formand – borgmesteren – ved flertalsvalg på det konstituerende møde. Både valget af borgmesteren og kommunalbestyrelsens næstformand (næstformænd) har virkning for hele funktionsperioden.

Kommunalbestyrelsen kan efter anmodning fra borgmesteren fritage borgmesteren fra sit hverv, men dette kan tidligst ske umiddelbart før det tidspunkt, som fritagelsen skal have virkning fra. En beslutning eller en aftale om tidsbegrænsning af borgmesterens valgperiode vil således ikke være retligt bindende, heller ikke selvom borgmesteren selv har tilsluttet sig den.

Hvis en borgmester forsætligt eller groft uagtsomt har tilsidesat en pligt, der påhviler vedkommende i medfør af lov om kommunernes styrelse, kan kommunalbestyrelsen beslutte ved almindeligt flertal at fratage borgmesteren de opgaver, som pligttilsidesættelsen vedrører, og overlade opgaverne til et andet kommunalbestyrelsesmedlem.

Hvis en borgmester forsætligt eller groft uagtsomt har tilsidesat en pligt, der påhviler vedkommende i medfør af lov om kommunernes styrelse, kan kommunalbestyrelsen, hvis pligttilsidesættelsen er særlig grov, beslutte ved almindeligt flertal at afsætte borgmesteren. Kommunalbestyrelsen indgiver i givet fald en begrundet indstilling til Valgbarhedsnævnet. Nævnet skal herefter vurdere, om betingelserne for afsættelse er opfyldt. Det betyder, at det er op til kommunalbestyrelsen at beslutte, om der skal tages initiativ til at iværksætte en proces, der kan lede frem til borgmesterens afsættelse. Valgbarhedsnævnet skal alene vurdere, om betingelserne for afsættelse af borgmesteren er opfyldt, ikke om det er et hensigtsmæssigt skridt.

Endvidere kan kommunalbestyrelsen over for Valgbarhedsnævnet begære suspension af borgmesteren, når denne er tiltalt for et strafbart forhold med en strafferamme på fire år eller derover. Suspension forudsætter i disse tilfælde, at lovovertrædelsen vil medføre tab af borgmesterens valgbarhed i tilfælde af domfældelse i overensstemmelse med anklageskriftet, og at suspension i øvrigt ikke kan anses for betænkelig. Det er Valgbarhedsnævnet, der vurderer, om betingelserne for suspension er opfyldt.

Kommunalbestyrelsen kan desuden under visse betingelser afsætte borgmesteren, hvis kommunalbestyrelsen ikke har tillid til borgmesteren. Mistilliden skal have baggrund i borgmesterens tilsidesættelse af den agtelse og værdighed,

som hvervet kræver. Afsættelse på grund af kvalificeret mistillid kræver, at mindst ni tiendedele af kommunalbestyrelsens samtlige medlemmer ved to behandlinger af sagen står bag en vedtagelse om afsættelse af borgmesteren og begrundelsen herfor. Det vil dog altid være tilstrækkeligt, at samtlige andre kommunalbestyrelsesmedlemmer end borgmesteren stemmer for en afsættelse. Borgmesteren har mulighed for at indbringe kommunalbestyrelsens vedtagelse om afsættelse på grund af mistillid for Valgbarhedsnævnet. Valgbarhedsnævnet vurderer herefter, om kommunalbestyrelsens vedtagelse om afsættelse har været lovlig.

› Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 6 og § 7, stk. 2 og §§ 66-66 d.

6.5. Nye regler om beskyttelse af kommunalbestyrelsesmedlemmers e-mail m.v.

Fra den 1. januar 2018 vil en kommune ikke kunne være berettiget til at gå ind i et kommunalbestyrelsesmedlems e-mails eller sms'er, som medlemmet har modtaget eller sendt med f.eks. en e-mailkonto eller en mobiltelefon, som medlemmet har fået stillet til rådighed af kommunen. Det er dog en forudsætning for denne beskyttelse, at kommunalbestyrelsesmedlemmet har brugt sin e-mail m.v. som led i sit hverv som kommunalbestyrelsesmedlem.

Kapitel 7

Kommunalbestyrelsesmedlemmernes pligter

7.1. Mødepligt og stedfortræderindkaldelse ved forfald

7.1.1. Mødepligt og lovligt forfald

Enhver, der er opstillet som kandidat og vælges som medlem af en kommunalbestyrelse, er som udgangspunkt forpligtet til at modtage valget som kommunalbestyrelsesmedlem. Det følger af lov om kommunale og regionale valg, der også indeholder bestemmelser om, hvordan kommunalbestyrelsen kan fritage et medlem for valget, hvis vedkommende af en række nærmere angivne grunde har rimelig grund til at ønske sig fritaget.

Lov om kommunale og regionale valg indeholder desuden regler om, at man ikke længere kan sidde i kommunalbestyrelsen, hvis man fraflytter kommunen. Ved midlertidig fraflytning på op til 6 måneder kan man indtage sin plads igen, når man vender tilbage. Det giver mulighed for studieophold eller længere forretningsrejser, men man skal huske at oplyse om fraflytningen – og ønsket om at vende tilbage.

Kommunalbestyrelsesmedlemmer har som udgangspunkt pligt til at modtage valg til formand eller næstformand for kommunalbestyrelsen, til udvalg, kommissioner, bestyrelser o. lign. og til at udføre hverv, som kommunalbestyrelsen pålægger dem.

Pligten til at udføre hvervet i funktionsperioden indebærer navnlig, at der som udgangspunkt er mødepligt i kommunalbestyrelsen og i udvalg. Mødepligten omfatter også de seminarer, der afholdes efter § 9 a i lov om kommunernes styrelse, og revisionens mundtlige fremlæggelse af revisionsberetninger.

Mødepligten indebærer bl.a., at der ikke i kommunalbestyrelsen kan indgås clearingaftaler i forbindelse med afstemninger.

Selvom der er mødepligt, kan et medlem godt have lovligt forfald, og medlemmet har ikke altid pligt til at lade kommunalbestyrelsesarbejdet komme i første række.

Hverken mødepligten eller spørgsmålet om, hvornår der foreligger lovligt forfald, er direkte beskrevet i lov om kommunernes styrelse. Loven nævner dog en række omstændigheder, der kan begrunde, at et medlem har lovligt forfald. Her er nævnt helbredstilstand, graviditet, barsel, adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende.

Et medlem, som er forhindret i at deltage i et kommunalbestyrelsesmøde, skal meddele borgmesteren dette inden mødet.

Et kommunalbestyrelsesmedlem er valgt for hele valgperioden, med mindre medlemmet mister sin valgbarhed eller opnår fritagelse for medlemshvervet. Det gælder også, selv om medlemmet forlader det parti eller den liste, vedkommende er valgt for, og bliver løsgænger eller medlem af et andet parti eller en anden liste. Også valg til udvalgshverv har virkning for hele valgperioden. Der kan derfor ikke vælges et nyt medlem til et udvalg eller ske omkonstituering af udvalgene, med den begrundelse at et medlem skifter parti eller liste eller bliver løsgænger.

› Læs mere i lov om kommunale og regionale valg §§ 100, 102 og 103, lov om

kommunernes styrelse § 7, § 9 a, § 15, stk. 2, § 17, stk. 3 og § 42 c samt normalforretningsordenen for kommuner § 2.

7.1.2. Forfaldsgrunde

Nedenfor anføres nogle vejledende bemærkninger til de lovlige forfaldsgrunde, der er nævnt i lov om kommunernes styrelse.

Helbredstilstand:

Et medlem kan være lovligt forhindret i at møde pga. sygdom. En nærtstående persons sygdom kan også begrunde lovligt fravær.

Barsel eller adoption:

Dette kan begrunde lovligt forfald både for kvindelige og mandlige medlemmer.

Andet offentligt hverv:

Hvis et medlem har pligt til at varetage et andet offentligt hverv, kan dette begrunde lovligt forfald. Dette kan f.eks. være hverv som regionsrådsmedlem. Ved sådanne hverv vil det ofte være op til medlemmet selv at beslutte, hvilket hverv som varetages, og hvilket hverv der i den konkrete situation meddeles forfald til. Dette gælder også hvervet som folketingsmedlem. I andre tilfælde kan det følge af det pågældende hvervs nærmere indhold, at det har forrang. Her kan eksempelvis peges på hverv som nævning, domsmand eller militær indkaldelse.

Forretninger:

Pligter som følge af et ansættelsesforhold kan begrunde lovligt forfald. Et medlem er således ikke forpligtet til at gøre brug af den betingede ret til fravær fra arbejdet til at varetage kommunalbestyrelsesarbejde. Også selvstændige erhvervsinteresser kan begrunde fravær fra kommunalbestyrelsesarbejdet, hvis det er nødvendigt for at undgå alvorlig ulempe eller tab.

Eller lignende:

Tilføjelsen angiver, at de anførte grunde ikke er udtømmende. Eksempelvis kan

fravær på grund af studier være en lovlig forfaldsgrund. Det samme gælder afholdelse af ferie. Der er i den forbindelse ikke noget krav om, at medlemmet skal have optjent ferie efter ferielovens regler.

> Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 15, stk. 2 og § 16 b.

7.1.3. Stedfortræderindkaldelse ved forfald i kommunalbestyrelsen

Den stedfortræder, som efter nedenstående regler kan eller skal indkaldes til kommunalbestyrelsesmødet, er den stedfortræder, der ifølge valgopgørelsen står øverst på stedfortræderlisten for den kandidatliste, den pågældende er valgt på.

Når et medlem på grund af sin helbredstilstand er forhindret i at deltage i et møde i kommunalbestyrelsen, kan de medlemmer, der er valgt på den samme kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til mødet.

Muligheden for stedfortræderindkaldelse til et enkelt møde gælder også ved et medlems forfald til det konstituerende møde eller 2. behandlingen af kommunens årsbudget. Kravet er her blot, at der skal være tale om lovligt forfald. Der henvises til ovenstående om lovlige forfaldsgrunde. Der kan efter denne regel indkaldes en stedfortræder ved et medlems lovligt forfald i alle tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen behandler konstituerings spørgsmål og til kommunalbestyrelsens endelige behandling af årsbudgettet.

I de nævnte tilfælde er det de valgte medlemmer på kandidatlisten, som – i sidste instans ved flertalsafgørelse – bestemmer, om stedfortræderen skal indkaldes. Er alene det forhindrede medlem valgt på kandidatlisten, kan stedfortræderen kræve sig indkaldt, hvis medlemmet – f.eks. på grund af sygdom – er ude af

stand til at fremsætte krav herom. Beslutningen skal træffes i det enkelte tilfælde, og medlemmerne på listen kan ikke generelt beslutte, at stedfortræder altid eller aldrig skal indkaldes.

Borgmesteren har desuden pligt til at indkalde stedfortræderen for et medlem, der har lovligt forfald til sine kommunale hverv, når dette må forventes at vare mindst en måned. Dette omfatter ethvert lovligt forfald. Det er den forventede varighed af forfaldet, som er afgørende for, om stedfortræderen skal indkaldes. I de nævnte tilfælde er det borgmesteren, og ikke de valgte medlemmer på kandidatlisten, der bestemmer, om stedfortræderen skal indkaldes.

Når det lovlige forfald forventes at vare mindst en måned, skal borgmesteren indkalde stedfortræderen, uanset på hvilken måde borgmesteren får oplysning om forfaldet. Det enkelte medlem har dog pligt til at melde forfald.

Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at borgmesteren skal indkalde stedfortræderen ved lovligt forfald af kortere varighed end en måned. Hvis der er en bestemmelse herom i styrelsesvedtægten, har borgmesteren samme pligt som ved længerevarende forfald til at indkalde stedfortræderen, når forfaldsgrunden ventes at have mindst den varighed, som kommunalbestyrelsen har fastsat. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten fastsætte, at stedfortræder skal indkaldes ved ethvert lovligt forfald, uanset varighed.

I alle tilfælde af stedfortræderindkaldelse træffer kommunalbestyrelsen beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderindkaldelse er opfyldt. Det omfatter bl.a. spørgsmål om, hvorvidt der foreligger lovligt forfald, og om det er rette stedfortræder, der er indkaldt.

Det er en del af borgmesterens pligter som mødeleder at sørge for, at der

foreligger de fornødne oplysninger og dokumentation, så kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om godkendelse af stedfortræderindkaldelsen.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 15, stk. 1, 2 og 4.*

7.1.4. Stedfortræderindkaldelse ved forfald i udvalg

Når et udvalgsmedlem har forfald af en forventet varighed af mindst en måned, kan den valggruppe, der har valgt medlemmet, bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe hindringen varer.

Det er den valggruppe, der har valgt medlemmet til udvalget, som afgør, om betingelserne for at indkalde en stedfortræder er opfyldt. Hvis det medlem, der har forfald, også er medlem af kommunalbestyrelsen – således som det f.eks. er tilfældet for medlemmer af stående udvalg og økonomiudvalget – vil gruppen dog kun kunne indkalde en stedfortræder, hvis betingelserne for at indkalde stedfortræder i kommunalbestyrelsen er opfyldt. Det er altså normalt ikke muligt at have lovligt forfald i udvalg og fortsat deltage i kommunalbestyrelsens møder.

Stedfortræderen skal også opfylde de betingelser, som gælder for at være medlem af det pågældende udvalg. For så vidt angår økonomiudvalget og de stående udvalg skal vedkommende altså være medlem af kommunalbestyrelsen.

Hvis valggruppen ønsker at indkalde den stedfortræder (for det medlem, der har forfald), som indkaldes til kommunalbestyrelsen, kan dette først ske, når kommunalbestyrelsen har godkendt stedfortræderindkaldelsen. Valggruppen kan i stedet vælge at indkalde et andet medlem af kommunalbestyrelsen som stedfortræder i økonomiudvalget eller et stående udvalg.

Kommunalbestyrelsen kan fastsætte i styrelsesvedtægten, at valggruppen kan indkalde en stedfortræder ved lovligt forfald i et udvalg af kortere forventet varighed end en måned. Dette gælder dog kun, hvis kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om stedfortræderindkaldelse i kommunalbestyrelsen ved forfald af

kortere forventet varighed end en måned. Varigheden af det forventede forfald i udvalg, som kan begrunde stedfortræderindkaldelse, kan heller ikke være kortere end varigheden af det forventede forfald, som kan begrunde stedfortræderindkaldelse i kommunalbestyrelsen. Dette er for at hindre, at der kan indkaldes en stedfortræder i udvalg i tilfælde, hvor der ikke kan indkaldes en stedfortræder i kommunalbestyrelsen. Er de nævnte betingelser opfyldt, er der dog mulighed for stedfortræderindkaldelse alene i et enkelt udvalgs møde. Dette kan ske, hvis der efter kommunens styrelsesvedtægt skal ske stedfortræderindkaldelse ved forfald til et enkelt møde i kommunalbestyrelsen, og det samme er fastsat for så vidt angår udvalgs møder.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 15, stk. 2, 2. pkt. og § 28, stk. 2.*

7.1.5. Lønmodtageres ret til fravær fra arbejdet

Et medlem af kommunalbestyrelsen, der er lønmodtager, har ret til fravær fra arbejdet i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg, underudvalg samt deltagelse i møder i forbindelse med varetagelse af visse andre kommunale hverv m.v.

Retten til fravær gælder ikke mødeforberedelse, besigtigelser, tilsynsforretninger og repræsentative opgaver. Deltagelse i partigruppemøder eller partimøder er heller ikke omfattet.

Retten til fravær fra arbejdet omfatter endvidere ikke tilfælde, hvor afgørende hensyn til arbejdets varetagelse taler imod, at der gives ret til fravær. Ved vurderingen af, om der foreligger afgørende hensyn til arbejdets varetagelse, skal der lægges vægt på fraværets omfang og på arbejdsgiverens mulighed for at erstatte den fraværende arbejdskraft.

Retten til fravær gælder endvidere ikke for borgmesteren, da borgmesterhvervet er et heltidshverv.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 16 b og § 16, stk. 1, litra a-e*

7.2. Inhabilitet

At være inhabil som kommunalpolitiker betyder, at man ikke må deltage i en sags behandling, fordi man har en særlig tilknytning til sagen ud over arbejdet i kommunalbestyrelsen. Eksempelvis hvis sagen omhandler en selv, ens familie, ens egen arbejdsplads eller virksomhed. Reglerne om inhabilitet er til for at forhindre, at private interesser bevidst eller ubevidst overtrumfer de almene interesser, man er valgt til at varetage på kommunens vegne. Samtidig er reglerne til for at beskytte kommunalpolitikere fra mistanke om magtmisbrug og for at opretholde tilliden til det politiske system. Det er vigtigt at understrege, at man ikke er inhabil, bare fordi man interesserer sig for en sag. Politikere vælges netop, fordi de har noget på hjertet – og engagementet i en sag kommer tit, fordi man har kendskab til området.

Selvom man skulle blive erklæret inhabil, må man stadig udtale sig om sagen – også i pressen – men man må ikke deltage i sagens behandling i kommunalbestyrelsen.

Der er to former for inhabilitet: Speciel inhabilitet, som betyder, at man ikke må deltage i behandlingen af en specifik sag, og generel inhabilitet, som betyder, at man ikke kan varetage en bestemt post, fordi man har interesser, et job eller en position, der vil føre til en række specielle inhabilitetstilfælde.

7.2.1. Generel inhabilitet

Spørgsmålet om generel inhabilitet skal man forholde sig til i forbindelse med kommunens konstituering og ved udpegelse til tillidsposter undervejs i valgperioden.

Man er blandt andet inhabil i forhold til at bestride en bestemt post i følgende tilfælde:

- › Kommunaldirektøren kan ikke samtidig sidde i byrådet i den kommune, han arbejder i. Bliver han valgt, må han fratræde stillingen som kommunaldirektør.
- › Borgmesteren må ikke være ansat i kommunen, og vedkommende kan

ikke samtidig være formand for regionsrådet. Alle andre medlemmer af kommunalbestyrelsen må godt være ansat i kommunen.

- › Man kan ikke sidde i et udvalg, hvis man samtidig selv – eller ens ægtefælle – er ansat som chef med ledelsesansvar på området. Eksempelvis kan en skoleleder ikke sidde i kommunens børne- og ungeudvalg. Dette er for at forhindre, at man vælges til en post, hvor man i realiteten er sin egen eller sin ægtefælles chef. Har man orlov fra stillingen, kan man godt sidde i udvalget.
- › Man må ikke sidde i økonomiudvalget, hvis man er ansat i kommunens økonomi- eller personaleforvaltning eller har en lederstilling, der er underlagt forvaltningen. Desuden er de øverste embedsmænd i de enkelte forvaltninger udelukket fra økonomiudvalget. Igen gælder reglen også, hvis det er ens ægtefælle, der bestrider posten.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 6, stk. 3 og § 29.*

7.2.2. Speciel inhabilitet

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan have en sådan interesse i en sag, at medlemmet er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

De almindelige regler om speciel inhabilitet findes i forvaltningsloven. Uden for det område, som er direkte omfattet af forvaltningsloven, finder principperne i forvaltningsloven tilsvarende anvendelse.

Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det, ud fra en generel vurdering, kan vække tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på en upartisk måde.

En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt indebærer ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn.

Formålet med inhabilitetsreglerne er således ikke alene at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt, men også, at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

Samtidig skal det sikres, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og i kommunalbestyrelsens udvalg som repræsentanter for almindelige synspunkter eller interesser, der kan være grundlaget for deres valg.

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål beror på en samlet vurdering, hvor forskellige hensyn skal afvejes over for hinanden.

Et kommunalbestyrelsesmedlem er som udgangspunkt inhabilt i forhold til en konkret sag, når:

- › medlemmet har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- › medlemmets nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- › medlemmet deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- › sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og medlemmet tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, som sagen angår, eller
- › der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om medlemmets upartiskhed.

Det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem har en generel eller ideelt betonet interesse i en bestemt sags udfald, kan ikke normalt føre til, at medlemmet må anses som inhabilt i forhold til den pågældende sag. At et kommunalbestyrelsesmedlem har udtalt sig om sin opfattelse af en sag før dennes behandling i kommunalbestyrelsen medfører heller ikke, at der foreligger inhabilitet.

Inhabilitet foreligger ikke, hvis der, som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen, ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Forvaltningslovens principper om inhabilitet gælder også i forhold til sager af generel karakter, f.eks. struktur, plan- og budgetbeslutninger. Jo mere generel en sag er, desto stærkere skal et kommunalbestyrelsesmedlems interesse i sagens udfald imidlertid være for, at inhabilitet kan komme på tale.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 14, stk. 1 og forvaltningsloven § 3, stk. 1 og 2.*

7.2.3. Eksempler vedrørende speciel inhabilitet

I det foregående afsnit er reglerne om, hvornår der foreligger speciel inhabilitet, beskrevet mere generelt. I det følgende nævnes nogle eksempler på reglernes betydning i praksis:

- › Man står frit til at stemme på sig selv ved valg til poster i kommunalbestyrelsen – også selvom posten giver et honorar.
- › Som kommunalt ansat er man ikke inhabil alene, fordi en sag omhandler det område, som man er ansat inden for. Berører sagen vedkommendes ansættelses- eller arbejdsforhold på særlig vis, kan der dog være tale om inhabilitet.

- › Der skal meget til, før man kan erklæres inhabil i generelle sager. Man er ikke inhabil i drøftelser om undervisningsniveauet i kommunens skoler, selvom man har børn i skolen. Diskuterer kommunalbestyrelsen en omlægning af hovedgaden, er man kun inhabil, hvis man har økonomiske interesser på spil – eksempelvis hvis man ejer en virksomhed, hvis økonomi vil blive påvirket væsentligt.

- › Medlemskab af en interesseorganisation eller forening fører ikke til inhabilitet, medmindre sagen omhandler organisationen eller foreningen. Et medlem af en spejderforening kan godt være med til at bevilge flere penge til kultur- og fritidsaktiviteter, men må ikke deltage i beslutninger om, hvorvidt netop hans gruppe skal have støtte.

- › Varetager man en bestyrelsespost i en virksomhed, institution eller lignende, er man inhabil, når kommunen behandler sager, hvor virksomheden, institutionen m.v. er involveret. En vigtig undtagelse er dog, at man ikke er inhabil, hvis man er udpeget af kommunalbestyrelsen til at sidde i den pågældende bestyrelse. Der kan dog være tilfælde, hvor man alligevel er inhabil, f.eks. hvis det er vigtigt i den sag, som kommunalbestyrelsen behandler om selskabet, at have distance til selskabet.

- › Man må godt varetage flere offentlige hverv og behandle samme sag i flere forskellige sammenhænge, medmindre der er et modsætningsforhold mellem institutionerne. Man kan eksempelvis godt sidde i både kommunalbestyrelsen og regionsrådet – men i sådanne tilfælde må man ikke deltage i behandlingen af en sag, hvor kommunalbestyrelsen og regionsrådet indgår privatretlige aftaler.

7.2.4. Underretningspligt om forhold der kan give anledning til tvivl om habiliteten

Et kommunalbestyrelsesmedlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, som kan give anledning til tvivl om vedkommendes habilitet.

Borgmesteren eller kommunalbestyrelsen er i almindelighed ikke forpligtede til at søge de faktiske forhold nærmere belyst i tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem tilkendegiver, at vedkommende anser sig for inhabil. Hvis spørgsmålet ønskes undergivet forhandling, kan medlemmet imidlertid ikke undslå sig fra – om fornødent for lukkede døre – at meddele nærmere oplysninger om det eller de forhold, der kan rejse tvivl om den pågældendes inhabilitet.

Inhabilitetsgrunde kan fremtræde som mere eller mindre åbenbare. Ved inhabilitet som følge af tilknytning til selskaber m.v. vil det f.eks. ofte være vanskeligt for udenforstående at gennemskue de omstændigheder, der eventuelt kan begrunde inhabilitet. Men også i andre situationer vil den berørte selv være den eneste – eller i hvert fald den nærmeste – til at være (og gøre) opmærksom på eventuelle inhabilitetsgrunde.

En undtagelse fra underretningspligten følger af forvaltningsloven i tilfælde, hvor det er åbenbart, at forholdet er uden betydning. Undtagelsesbestemmelsen må fortolkes snævert, dels fordi det er af stor betydning, at alle omstændigheder af blot nogen relevans bringes frem til vurdering, dels fordi der sjældent vil være særlige hensyn, som kan tale imod oplysning om de pågældende forhold.

Medlemmets egen, subjektive vurdering af forholdets (manglende) betydning er ikke afgørende.

> Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 14, stk. 2 og forvaltningslovens § 6, stk. 1.

7.2.5. Betydningen af inhabilitet

Den, der er inhabil i forhold til en konkret sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Sammenholdt med, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen, betyder dette, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er inhabil i forhold til en konkret sag, er udelukket fra at beskæftige sig med sagen i alle stadier af dens behandling.

Medlemmet kan derimod godt deltage i selve kommunalbestyrelsens behandling og afgørelse af, hvorvidt medlemmet er inhabil.

> Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 14, stk. 1, forvaltningslovens § 3, stk. 3 og normalforretningsordenen § 8.

7.2.6. Stedfortræderindkaldelse ved inhabilitet

Såfremt et medlem må forventes at blive erklæret inhabil i forhold til en sag, der skal behandles på kommunalbestyrelsens møde, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i sagens behandling.

Det er de valgte medlemmer på kandidatlisten, som – i sidste instans ved flertalsafgørelse – bestemmer, om stedfortræderen skal indkaldes. Er kun det inhabile medlem valgt på den pågældende liste, kan vedkommende begære stedfortræderen indkaldt. Stedfortræderen kan ikke begære sig selv indkaldt.

Hvis kommunalbestyrelsen træffer beslutning om et medlems inhabilitet, uden at stedfortræderen er indkaldt, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve sagen udsat til det efterfølgende kommunalbestyrelsesmøde. Dette gælder dog ikke, hvis 2/3 af de tilstedeværende medlemmer modsætter sig det, eller hvis en udsættelse vil medføre overskridelse af frister, der er fastsat i lovgivningen eller af andre myndigheder.

Reglen skal ses i lyset af, at det følger af forvaltningsloven, at et inhabilt medlem kan deltage i behandlingen af en sag i tilfælde, hvor behandlingen af sagen ikke uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser kan udsættes, og hvor kommunalbestyrelsen ellers ville miste sin beslutningsdygtighed. Er et inhabilt medlem som følge heraf berettiget til at deltage i behandlingen af en sag, opstår der ikke spørgsmål om stedfortræderindkaldelse og derfor heller ikke spørgsmål om udsættelse af sagen efter ovennævnte regel.

Hvis behandlingen af sagen kan udsættes uden væsentlig skade for offentlige eller private interesser, kan et inhabilt medlem ikke deltage, uanset om kommunalbestyrelsen mister sin beslutningsdygtighed. I dette tilfælde opstår der spørgsmål om stedfortræderindkaldelse og eventuel udsættelse af sagen som følge af medlemmets inhabilitet.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, der er inhabilt i forhold til en sag, må heller ikke deltage i udvalgsbehandlingen heraf. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten bestemme, at den valggruppe, der har valgt et udvalgsmedlem, der må forventes at blive erklæret inhabil i forhold til en sag, der skal behandles i udvalget, kan bestemme, at et andet medlem i givet fald indtræder i udvalget ved sagens behandling. Stedfortræderindkaldelse ved

inhabilitet i udvalg forudsætter således, at kommunalbestyrelsen i styrelsesvedtægten har valgt denne ordning.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 14, stk. 3 og 4, § 28, stk. 3 og forvaltningslovens § 4, stk. 2.*

7.3. Tavshedspligt

7.3.1. Reglerne om tavshedspligt

Som kommunalbestyrelsesmedlem er man omfattet af reglerne om tavshedspligt.

Tavshedspligt betyder, at man ikke må røbe fortrolige faktiske oplysninger fra den offentlige forvaltning over for almenheden eller uvedkommende privatpersoner.

Som kommunalbestyrelsesmedlem er man underlagt reglerne om tavshedspligt både under og efter varetagelsen af hvervet.

Det er strafbart for den, der virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, uberettiget at videregive eller udnytte en tavshedsbelagt oplysning, som den pågældende har fået kendskab til igennem virket i offentlig tjeneste eller hverv. Strafbarheden forudsætter dog forsæt til at videregive eller udnytte en oplysning, der er tavshedsbelagt.

I særlige tilfælde kan hensynet til berettiget varetagelse af en åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv medføre, at oplysninger, der normalt er omfattet af tavshedspligten, alligevel kan videregives. Der kan også i medfør af andre lovbestemmelser følge en direkte forpligtelse til at videregive bestemte oplysninger.

› *Læs mere i straffeloven § 152 og §§ 152 c-152 f, forvaltningsloven § 2, stk. 3 og § 27.*

7.3.2. Tavshedsbelagte oplysninger

En oplysning anses for fortrolig – og er dermed undergivet reglerne om tavshedspligt – når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage

væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Uden for de tilfælde, hvor det direkte fremgår af lov eller anden gyldig bestemmelse, at en oplysning er fortrolig, vil det således bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om en oplysning må anses for fortrolig og således er undergivet tavshedspligt.

Det er ikke muligt at give nogen udtømmende opregning af hvilke hensyn og interesser, der kan medføre, at en oplysning vil være undergivet tavshedspligt. Oplysninger om følgende forhold er dog i medfør af forvaltningsloven undergivet tavshedspligt:

- › enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, f.eks. oplysninger om helbredsforhold, strafbare forhold, indtægts- og formueforhold samt arbejds-, uddannelses- og ansættelsesmæssige forhold,
- › tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at oplysningerne ikke videregives,
- › statens sikkerhed eller rigets forsvar,
- › oplysninger som ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som fortrolige,
- › rigets udenrigspolitiske interesser,
- › forebyggelse, efterforskning og forfølgning af lovovertrædelser,
- › gennemførelse af offentlig kontrol-, regulerings- eller planlægningsvirksomhed eller af påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og afgiftslovgivningen, f.eks. en myndigheds interne kontrolforanstaltninger i form af revision, en myndigheds kontrolvirksomhed med hensyn til virksomheder og enkeltpersoner, interne overvejelser om en myndigheds fysiske planlægningsvirksomhed samt den politiske og økonomiske planlægning i videre forstand,

- › det offentlige økonomiske interesser, f.eks. hemmeligholdelse af det offentlige fremstillings- og forretningsmetoder, besiddelse af teknisk- og forretningsmæssig viden (know-how), det offentlige indgåelse af kontraktforhold samt deltagelse i forhandlinger m.v.
- › *Læs mere i forvaltningsloven § 27, stk. 1-4.*

7.3.3. Særligt vedrørende udvalgs møder

Forhandlinger i kommunalbestyrelsens forskellige udvalg anses som udgangspunkt for at være af fortrolig karakter. Der antages derfor at gælde en tavshedspligt for så vidt angår oplysninger, vurderinger og argumenter m.v., der fremføres af andre mødedeltagere under udvalgsdrøftelserne.

Tavshedspligten antages dog ikke at være til hinder for, at et udvalgsmedlem refererer et udvalgs forhandlinger over for medlemmerne af den politiske gruppe i kommunalbestyrelsen, som den pågældende tilhører. Et udvalgsmedlem kan endvidere frit referere egne udtalelser og forslag under en forhandling i et udvalg.

Tavshedspligten omfatter desuden ikke oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, som fremkommer under et udvalgs møde. Det er uden betydning, hvem der fremkommer med oplysningerne herom. Oplysninger om en sags faktiske omstændigheder kan imidlertid være omfattet af tavshedspligten, såfremt oplysningerne efter en konkret

vurdering i medfør af de almindelige regler om tavshedspligt må anses for at være fortrolige.

Oplysninger om, hvor mange medlemmer der har deltaget i udvalgets behandling af en bestemt sag, samt oplysninger om, hvilke af udvalgets medlemmer der har stemt for henholdsvis imod en bestemt beslutning, anses ikke for at være af fortrolig karakter. Det samme gælder oplysninger om medlemmers afvigende mening, der er tilført beslutningsprotokollen.

7.4. Pligt til at føre tilsyn

Kommunalpolitikere har normalt ikke pligt til at være aktivt kontrollerende over for kommunens forvaltning. Rettighederne til sagsindsigt og til at rejse spørgsmål er til for at støtte arbejdet som politiker i kommunalbestyrelsen, ikke for at man skal agere vagthund over for hele forvaltningen. Dette er – udover økonomiudvalget – borgmesterens ansvar som øverste daglige leder af forvaltningen.

Der er dog undtagelser. Blicher man klar over, at kommunen handler ulovligt eller forsømmer at gøre noget, som kommunen har pligt til, skal man som kommunalbestyrelsesmedlem reagere. Reaktionspligten kan opstå på baggrund af kritiske revisionsberetninger, udtalelser fra anke- og tilsynsmyndigheder eller fra Folketingets Ombudsmand.

Man kan reagere på mistanken om det ulovlige forhold ved at orientere

borgmesteren (eller udvalgsformanden eller den ansvarlige direktør for det forvaltningsområde, som sagen falder ind under) om sagen. Herefter er det vedkommendes pligt at tage hånd om sagen. Man har mulighed for at bringe sagen op på et kommunalbestyrelsesmøde.

7.5. Kommunaltilsynet

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder de regler, der særligt gælder for offentlige myndigheder – det såkaldte kommunaltilsyn. Ankestyrelsens tilsyn viger dog, hvis der er en særlig klage- eller tilsynsmyndighed, der kan tage stilling til den konkrete sag. Ankestyrelsen kan f.eks. rejse en tilsynssag på baggrund af en henvendelse fra en borger eller en virksomhed, eller Ankestyrelsen kan selv blive opmærksom på en sag gennem omtale i medierne. Ankestyrelsen beslutter selv, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag.

Ankestyrelsens mest anvendte reaktion i tilsynssager er en vejledende udtalelse om, hvad der er gældende ret. Kommunerne vil normalt rette sig efter sådan en udtalelse. Ankestyrelsen har dog også en række sanktionsmuligheder, som f.eks. at annullere en klart ulovlig kommunal beslutning eller at pålægge tvangsbøder til de medlemmer, der er ansvarlige for, at kommunalbestyrelsen undlader at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har en klar pligt til at udføre. Det kunne f.eks. være en pligt til at efterleve en afgørelse fra en særlig

klagemyndighed. Et medlem har pligt til at stemme for en beslutning, som kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe. Og medlemmet har pligt til at stemme imod et forslag til en ulovlig beslutning.

Økonomi- og Indenrigsministeriet kan som øverste tilsynsmyndighed tage en sag op til behandling, som Ankestyrelsen har udtalt sig om i en tilsynssag, forudsat at sagen er principiel eller af generel karakter eller har alvorlig betydning. Ministeriet har de samme reaktionsmuligheder som Ankestyrelsen.

› *Læs mere om kommunaltilsynet i lov om kommunernes styrelse kapitel VI og VII.*

7.6. Strafansvar

Kommunalbestyrelsesmedlemmer er underlagt et individuelt strafansvar for grove pligtforsømmelser. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der forsætligt eller groft uagtsomt gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, kan straffes med bøde. Strafansvaret omfatter ikke kun de pligter, som påhviler medlemmerne som medlemmer af kommunalbestyrelsen og dens udvalg, men også de pligter, som er pålagt det enkelte medlem som medlem af kommissioner, bestyrelser og lignende. Det er Anklagemyndigheden, der vurderer, om der skal rejses tiltale.

› *Læs mere i lov om kommunernes styrelse § 61.*

STIKORDSREGISTER

a

ad hoc-udvalg: 17
afgørelse af sager: 12, 23ff, 26ff, 36
afstemning: 34ff
afsættelse af borgmesteren: 50
afvigende mening: 26, 37, 58
afvikling af valg: 36
afvisning af sager: 27, 31
ansvar: 9, 10, 15, 25, 35ff, 47
arbejdsdeling: 11ff, 38
arbejdstilrettelæggelse: 48
arbejdsvilkår: 16, 35

b

beslutningsdygtighed: 35, 57
beslutningsgrundlag: 19, 27
beslutningsprotokol: 34, 36ff, 46, 58
besøg på institutioner: 18, 46
betjening fra forvaltningen: 18ff, 38ff
bistand fra forvaltningen: 19, 38ff
borgmesterens rolle: 11, 12, 22, 30, 34, 47, 50

c

cirkulation: 23

d

dagsorden: 17, 22ff, 26, 28ff, 35
delegation: 25ff
delegationsforbud: 25ff
den politiske proces: 15, 19
dialogmøder: 17

e

ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøder: 22ff, 46
elektronisk formidling af materiale: 32ff
elektronisk udveksling af materiale: 32ff
embedsmand: 38
enkelt-sager: 44

f

fagudvalg: 11ff
flertalsafgørelse: 36, 52
flertalsvalg: 36
formandens oplysningspligt: 46
forfaldsgrunde: 51ff
forslag til beslutning: 26, 36
forslag til dagsorden: 30ff
forsyningsselskaber: 13
forvaltningens betjening: 18ff, 38ff
forvaltningens kerneopgaver: 19, 38ff

fravær fra arbejde: 42, 51ff
frist for forelæggelse af dagsorden og materiale: 22ff
frist for udsendelse af materiale: 28ff
fritagelse af borgmesteren: 50

g

generel inhabilitet: 54

h

handicapråd: 13
hovedforslag: 36

i

indstilling: 12, 23, 28, 39
inhabilitet: 54ff
initiativret: 26ff, 46ff
input udefra: 15
inspiration til det politiske arbejde: 14ff
intern delegation: 25

k

kodeks for forvaltningens rådgivning: 18, 38
kommandobro: 15
kommunalbestyrelsens ansvar: 10
kommunalbestyrelsesmedlemmernes rettigheder: 35, 44ff
kommunalbestyrelsesmedlemmernes rolle: 14ff
kommunalt anliggende: 25
kommunaltilsynet: 58
kommunens regnskab: 48
kommunens rolle og opgaver: 9
kommunens samarbejder: 9
kontrol med borgmesteren: 48
kontrol med borgmesterens beslutninger: 48ff
kontrol med kommunens regnskab: 48
kontrolmuligheder: 44ff
krydspres: 15
kurser: 33, 43

l

lovligt forfald: 51ff
lukkede døre: 23, 28, 56

m

maskinrum: 15
materiale fra andre udvalg: 45ff
medansvar: 15, 35ff, 44
mindretalsbeskyttelse: 28, 46
mindretalsudtalelser: 37
mødeformer: 17
mødefrekvens: 22ff

mødeindkaldelse: 34
 mødeledelse: 34
 mødeleder: 31, 34, 52
 mødeplan: 17, 22ff, 34
 mødeplanlægning: 22ff
 mødepligt: 34ff, 51
 mødets afvikling: 34ff

n

normer for forvaltningens betjening og bistand: 18

o

officialprincippet: 27ff
 oplysningspligt: 46
 ordinære møder: 22ff, 34ff

p

pligt til at føre tilsyn: 58
 pligter: 51ff
 politisk ledelse: 15
 politisk organisering: 10ff
 procedureforslag: 27, 36

r

rammerne for det politiske arbejde: 16
 repræsentation i andre bestyrelser og fora: 13
 ret til oplysninger: 44
 ret til at besøge institutioner: 46
 ret til at forevise materiale til andre: 45
 ret til at forlange ekstraordinært møde afholdt: 46
 ret til at få afvigende mening tilført beslutningsprotokol: 37
 ret til at få ordet til dagsordenen: 35
 ret til at få ordet til ethvert dagsordenspunkt: 35
 ret til at få tilsendt materiale fra andre udvalg: 45
 ret til at indbringe spørgsmål om udvalgsformandens virke: 46
 ret til sagsindsigt: 44
 revision: 48ff, 58

s

sagsgang: 12
 sagsindsigt: 40ff, 44
 sagsoplysning: 39
 samspil mellem kommunalbestyrelsen og forvaltning: 19, 38ff
 sekretærbistand: 39, 41ff
 special inhabilitet: 54ff
 standsningsret: 46
 stedfortræderindkaldelse: 51ff
 stemmeflerhed: 36
 stemmelighed: 36
 strafansvar: 59

stående udvalg: 12, 22ff, 26, 28
 suspension og afsættelse af borgmesteren: 50

t

talerække: 34
 taletidsbegrænsninger: 35
 tavshedspligt: 57ff
 tavshedsbelagte oplysninger: 57
 telefonmøder: 23ff
 temadrøftelser: 17
 temagrupper: 17
 temamøder: 17
 tid til politik: 16
 tilstrækkelige oplysninger: 27
 tilsyn: 45, 58
 trafikselskaber: 13

u

udgiftsgodtgørelse: 32ff, 38ff
 udvalgsberetninger: 28
 udvalgsformand: 12, 40, 43, 46
 udvalgsindstillinger: 28
 udvalgs møder: 16ff, 23ff, 58
 udvalgsstyre: 11
 udvalgenes umiddelbare forvaltning: 26
 udsendelse af materiale: 22ff, 28ff
 udstyr: 32ff
 underretningspligt: 56
 underændringsforslag: 36

v

valg: 36
 variationer i udvalgsstyret: 10

æ

ændringsforslag: 35ff

Generel udtalelse om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer: 40, 42ff

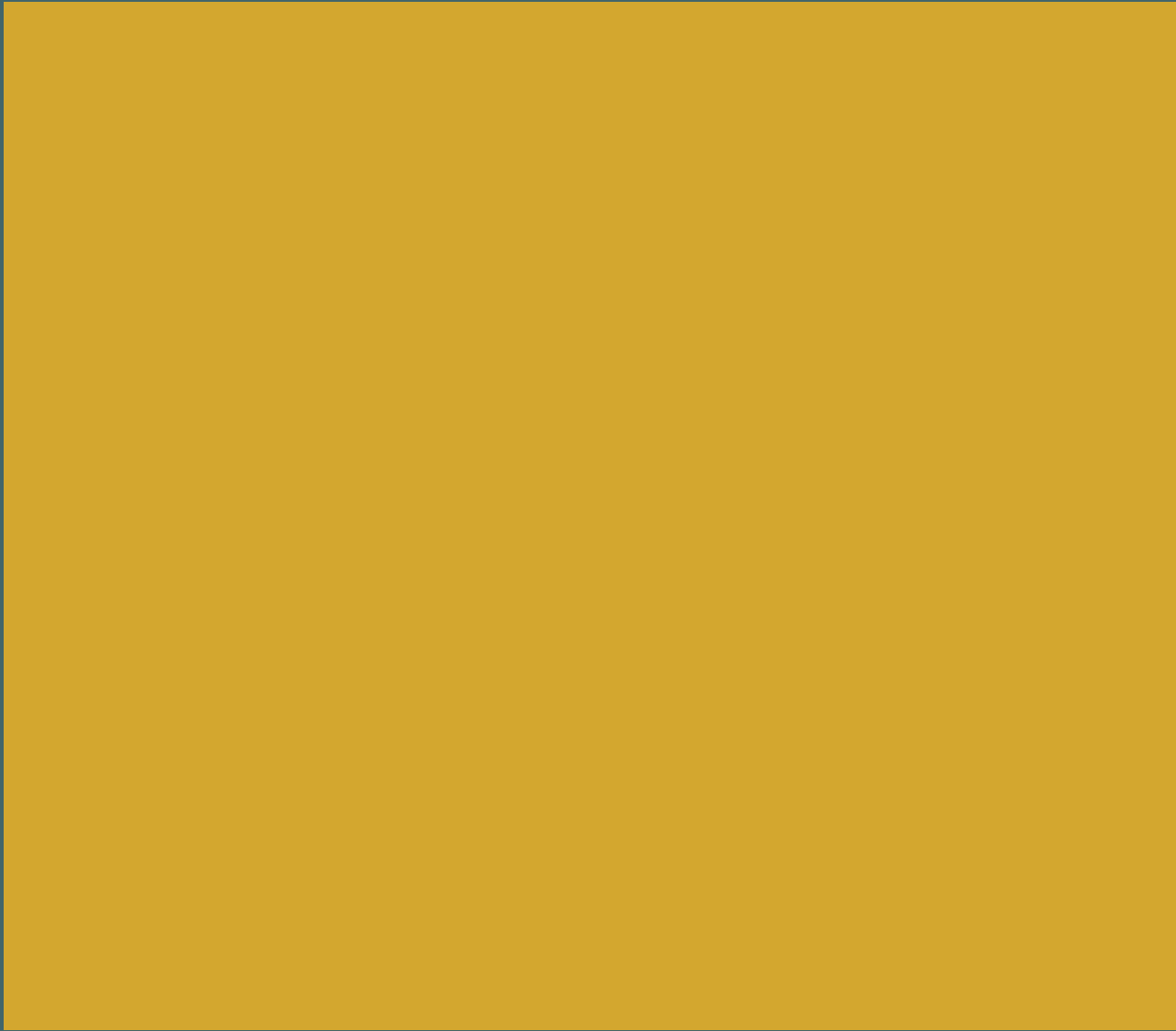
ø

økonomiudvalget: 12, 22ff

å

åbne møder: 23

§ 17, stk. 4-udvalg: 17, 38



KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370



Bilag



***Kodeks for
forvaltningens
bistand til Borger-
repræsentationen***

Bilag C.

Kodeks for forvaltningens bistand til Borgerrepræsentationen

Forvaltningens bistand til det enkelte medlem af Borgerrepræsentationen skal ses i sammenhæng med regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene som vedtaget af Borgerrepræsentationen på sit møde den 22. juni 2016 (bilag C1).

Kodekset beskriver syv centrale pligter, som ansatte i Københavns Kommune har i relation til rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene. Kodekset tager sit udgangspunkt i de pligter, der antages at gælde for danske embedsmænd i almindelighed og er en parallel til et tilsvarende kodeks for ministerierne. Kodekset er baseret på anbefalingerne fra Bo Smith-udvalget.

Særligt følgende fire pligter anses som centrale i forvaltningens bistand til det enkelte medlem (se også ØIM udtalelsens side 10-13) og danner grundlag for den indholdsmæssige, retlige afgrænsning af den bistand, som forvaltningen kan yde Borgerrepræsentationens medlemmer:

Lovlighed

Alle medarbejdere skal altid handle inden for gældende ret.

Sandhed

Embedsmænd og andre ansatte skal leve op til sandhedspligten. De må ikke videregive oplysninger, som er urigtige, eller som i den givne sammenhæng må anses for vildledende. Og de må ikke medvirke til, at overborgmesteren, en borgmester, Borgerrepræsentationen eller et udvalg giver urigtige eller vildledende oplysninger.

Faglighed

Embedsmænd, ledere og andre ansatte skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder i forbindelse med udarbejdelse af dagsordentekster og andet beslutningsgrundlag samt i øvrigt ved udarbejdelse af materiale, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger. Det gælder i samme omfang, når beslutningerne skal gennemføres.

Partipolitisk neutralitet

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale.

Bilag

C1

***Implementering af
Bo Smith udvalgs
anbefalinger i
Københavns
Kommune***



REFERAT

for mødet den 22.06.2016, kl. 16:00 i Borgerrepræsentationens mødesal

17. Implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger i Københavns Kommune (2016-0217042) 2



17. Implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger i Københavns Kommune (2016-0217042)

Indstillingen indeholder på baggrund af Bo Smith-udvalgets rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre" et forslag til implementering af udvalgets anbefalinger, herunder et kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene.

Indstilling

Indstilling om,

1. at vedlagte forslag til "Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene" (Bilag 1), godkendes,
2. at det vedtagne kodeks implementeres i forvaltningerne i en koordineret proces med kommunens "Kodeks for tillid" (Bilag 2) og gennemgås på informationsmøder med de ansatte i centralforvaltningerne, samt
3. at det vedtagne kodeks indgår som en del af lederudviklingsprogrammer og introprogrammer for nye medarbejdere i centralforvaltningerne.

(Økonomiudvalget)

Problemstilling

I efteråret 2015 afgav Bo Smith-udvalget sin rapport "Embedsmanden i det moderne folkestyre" om samspillet mellem politikere og embedsmænd. Anledningen til nedsættelsen af udvalget var de mange, spektakulære sager i staten, men udvalget vurderede, at der også i kommuner og regioner er tilsvarende sager. Da medieinteressen ofte er en anden, og der ikke er parlamentarisme i kommunerne, får sager i den kommunale verden ofte en anden eksponering. Udvalget valgte på den baggrund at se på forholdet mellem politikere og embedsmænd i hele den offentlige sektor.

Formålet med udvalgets rapport har været at tegne et nutidigt billede af vilkårene for det moderne danske folkestyre, som embedsmanden af i dag virker inden for. Af særlig relevans for det kommunale område har udvalget peget på

- at medieudviklingen har øget presset på politikerne og dermed på embedsværket
- at de klassiske embedsmandsdyder synes at være anerkendt, men at der er behov for en læring og en indskærpelse af dyderne, og
- at der er en tendens til svigtende tillid hos borgerne til embedsværket.

Rapporten sætter fokus på spørgsmålene

- hvordan skabes rammerne for det bedste samspil mellem politikere og embedsmænd, med gensidig respekt for de politiske visioner og embedsmandsdyderne?
- hvordan sikrer vi fortsat kompetenceudvikling og faglig udvikling af medarbejderne, og kan vi opretholde en nulfejlskultur?
- hvordan rettes der op på borgernes svigtende tillid?

Rollefordelingen i kommunestyret sætter rammen for samspillet mellem kommunens politikere og embedsmænd.

- Politikerne sætter de politiske mål for byens udvikling og drift, træffer beslutninger og sikrer, at de gennemføres efter hensigten.
- Embedsværket rådgiver og bistår ved formuleringen af ny politik og har ansvaret for de bedst mulige beslutningsgrundlag, udførelsen af de politiske beslutninger samt at sikre stabilitet og saglighed i forvaltningen.
- Sammen skal politikerne og embedsværket balancere saglige hensyn og politiske ambitioner for byens udvikling i en åben og tillidsfuld dialog.
- Det stiller krav til embedsmændene om faglig dygtighed og ansvarlighed samt engagement i udviklingen af det område, som de arbejder med – i et tillidsfuldt samarbejde mellem kommunens ledere og medarbejdere.
- Det er vigtigt, at alle medarbejdere og ledere kender deres pligter og lever op til dem.
- Et kodeks kan her gøre en forskel for en positiv dialog og udvikling af samspillet mellem Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene og forvaltningen.

Løsning

Bo Smith-udvalgets rapport indeholder et forslag til kodeks for ledernes og medarbejdernes pligter ved rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre. Kodekset indeholder syv centrale pligter:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl

KL har i en publikation "Kodeks for forvaltningens rådgivning" (Bilag 3) givet inspiration til den lokale debat om de gældende regler og normer. KL's inspirationskatalog er ikke juridisk testet og giver ikke rigtige og forkerte svar, men skal ses som et værktøj, der skal understøtte den lokale debat.

Et kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene vil især være rettet mod ledere og medarbejdere i kommunens centralforvaltninger med tæt kontakt til kommunens politiske ledelse. Der er dog som udgangspunkt tale om principper, der gælder generelt for alle ledere og medarbejdere i Københavns Kommune, og den enkelte forvaltning vurderer derfor selv, om tiltag i forbindelse med implementeringen af kodekset evt. skal udstrækkes til andre grupper af ansatte.

Implementeringen af et kodeks for samarbejdet mellem politikere og ansatte i forvaltningen vil med fordel kunne ske i en koordineret proces med arbejdet med Tillidsdagsordenen.

Borgerrepræsentationen vedtog i maj 2013 "Kodeks for tillid". Formålet hermed er

- at sikre mere tid til kvalitet i kommunens kerneydelser og at øge arbejdsglæden gennem mere fokus på tillid, faglighed og afskaffelse af uhensigtsmæssige arbejdsgange
- at styringen af de kommunale institutioner baseres på klare overordnede politiske og faglige mål fra kommunens politiske ledelse og centralforvaltningerne
- at forvaltningerne tilpasser tillidsrummet i forhold til typen af opgaver
- at topledelsen sikrer, at det faglige råderum er så stort som muligt ved minimering af de begrænsninger af tillidsrummet, som økonomiske og juridiske hensyn sætter.

Det er centralt i både Bo Smith-udvalgets anbefalinger og i Tillidsdagsordenen, at der ikke hersker en "nulfejlskultur", hvor man skjuler fejl, men at der i stedet er en kultur præget af gensidig tillid, hvor man åbent kan tale om fejl.

Økonomiforvaltningen foreslår, at Økonomiudvalget over for Borgerrepræsentationen anbefaler at godkende det vedlagte forslag til "Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene", som er udarbejdet på baggrund af Bo Smith-udvalgets udkast.

Det bemærkes, at afsnittet "Kommunernes og de kommunale embedsmænds og lederes rolle i det danske lokaldemokrati" dækker forholdene i landets kommuner generelt, mens indledningen og selve Kodeks er tilpasset terminologien i Københavns Kommune.

Videre foreslås det, at det vedtagne Kodeks implementeres i forvaltningerne i en koordineret proces med kommunens "Kodeks for tillid" og gennemgås på informationsmøder med de ansatte i centralforvaltningerne, herunder med inspiration til debatten fra KL's vejledning om Kodeks for forvaltningens rådgivning.

Endvidere foreslås det, at det vedtagne Kodeks indgår i tværgående og forvaltningsspecifikke lederudviklingsprogrammer samt i introprogrammer for nye medarbejdere i centralforvaltningerne.

Forslaget til implementering af Bo Smith-udvalgets anbefalinger i Københavns Kommune har været drøftet på et temamøde mellem Økonomiudvalget og Det Centrale Samarbejdsorgan (CSO) den 12. april 2016. På mødet blev der udtrykt opbakning til at fortsætte arbejdet med implementeringen af Bo Smith-udvalgets anbefalinger, herunder i form af det foreslåede Kodeks.

På denne baggrund forelægges indstillingen Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Økonomi

Indstillingen har ikke økonomiske konsekvenser.

Videre proces

Det forudsættes, at der efter den politiske behandling vil skulle ske en lokal implementering og en relevant oversættelse af Kodeks til konteksten i de enkelte forvaltninger. Der lægges op til følgende proces i forhold til ledere og medarbejdere i centralforvaltningerne:

- at der foranstalles en drøftelse i forvaltningernes MED-udvalg
- at der afholdes introduktionsmøder i forvaltningerne for ledere og medarbejdere om Kodeks
- at Kodeks indgår som et fast element i lederudviklingsprogrammer og introforløb for nye medarbejdere.

Mikkel Hemmingsen

Bjarne Winge

Økonomiforvaltningen indstiller, at Økonomiudvalget over for Borgerrepræsentationen anbefaler,

1. at vedlagte forslag til "Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene" (Bilag 1), godkendes,
2. at det godkendes, at det vedtagne kodeks implementeres i forvaltningerne i en koordineret proces med kommunens "Kodeks for tillid" (Bilag 2) og gennemgås på informationsmøder med de ansatte i centralforvaltningerne, samt
3. at det godkendes, at det vedtagne kodeks indgår som en del af lederudviklingsprogrammer og introprogrammer for nye medarbejdere i centralforvaltningerne.

Økonomiudvalgets beslutning i mødet den 31. maj 2016

Indstillingen blev anbefalet over for Borgerrepræsentationen uden afstemning.

Beslutning

Borgerrepræsentationens beslutning i mødet den 22. juni 2016

Indstillingen blev godkendt uden afstemning.

Socialistisk Folkeparti afgav følgende protokolbemærkning:

”SF opfordrer til, at alle fagudvalg tager en temadrøftelse af, hvad kodex for tillid betyder for udvalgets arbejde og for forholdet mellem politikere og embedsmænd. Drøftelsen bør foregå hurtigst muligt.”

Bilag

Bilag 1 - Forslag til Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene

Bilag 2 - Kodeks for tillid (vedtaget af Borgerrepræsentationen d. 23. maj 2013)

Bilag 3 - Borgmesterbrev og inspirationskatalog/vejledning fra KL

BILAG 1 - FORSLAG TIL KODEKS FOR
REGLER OG NORMER FOR
FORVALTNINGENS RÅDGIVNING OG
BISTAND TIL
BORGERREPRÆSENTATIONEN,
UDVALGENE, OVERBORGMESTEREN
OG BORGMESTRENE



**Forslag til Kodeks for regler og normer for forvaltningens
rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene,
overborgmesteren og borgmestrene**

Indhold

Indledning

Forvaltningens rolle i kommunestyret

Kodeks med syv centrale pligter

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl

Indledning

Formålet med dette kodeks er på en overskuelig måde at beskrive syv centrale pligter, som ansatte i Københavns Kommune har i relation til rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren og borgmestrene. Kodekset tager sit udgangspunkt i de pligter, der antages at gælde for danske embedsmænd i almindelighed og er en parallel til et tilsvarende kodeks for ministerierne. Kodekset er baseret på anbefalingerne fra Bo Smith-udvalget.

Kodekset retter sig i princippet til alle ansatte, men er især relevant for ledere samt medarbejdere i forvaltningen. Nogle af de beskrevne pligter (ikke mindst udformningen af rådgivning) vedrører først og fremmest den øverste ledelse. Andre (f.eks. pligterne, der er knyttet til udarbejdelse af dagsordentekster og formulering af ny politik, samt pligten til partipolitisk neutralitet) er relevante for de fleste ansatte i forvaltningen. Endelig er alle medarbejdere forpligtet til at være lydøre over for den politiske ledelse, at overholde loven og at arbejde på et fagligt grundlag.

Kodekset er ikke udtømmende. Således er mange forvaltningsretlige normer ikke omtalt, herunder de principper om god forvaltningsskik, som gælder i relation til borgere, virksomheder, organisationer mv.

Kommunernes og de kommunale embedsmænds og ledes rolle i det danske lokaldemokrati

Generelt

Kommunerne er ansvarlige for over halvdelen af den offentlige serviceproduktion her i landet og administrerer størsteparten af de offentlige udgifter. De ledes af folkevalgte og skal forvalte opgaverne på en måde, der – inden for lovgivningens rammer – afspejler de lokale vælgeres ønsker. Og opgaverne har et omfang, så de kun kan løses med bistand af et stort og professionelt forvaltningspersonale og af en række ligeledes professionelle medarbejdere i de udførende enheder. Det er disse mange medarbejdere, der – sammen med de folkevalgte – for borgerne repræsenterer kommunen. Derfor er det af afgørende betydning, at borgerne kan have tillid til, at de udfører deres arbejde, så det på en gang er fagligt i orden, sker i overensstemmelse med gældende regler og svarer til ønskerne hos den politiske ledelse, som repræsenterer dem.

Embedsmændenes og institutionsledernes arbejdsopgaver

En kommune er et forvaltningsorgan, hvis formål er at administrere lovgivningen. Men reglerne giver (i et omfang der varierer fra sagområde til sagområde) plads til politiske prioriteringer lokalt. Derfor er kommunen samtidig en politisk enhed.

Kommunalbestyrelse (i Københavns Kommune: Borgerrepræsentationen), udvalg og borgmester (i Københavns Kommune: overborgmesteren og borgmestrene) har følgelig to forskellige funktioner, og de kommunale embedsmænd og institutionslederne har pligt til at bistå i varetagelsen af begge. Den ene består i at fastsætte de generelle rammer og mål for den kommunale virksomhed, herunder at udvikle nye politiske retningslinjer. Den anden går ud på at føre lovgivningen – som formidlet gennem kommunalbestyrelsernes beslutninger – ud i livet.

Det er vigtigt for kommunalbestyrelsesmedlemmer og embedsmænd at være bevidste om, hvorvidt der handles i den ene eller den anden rolle, da der er forskel på de regelsæt, der skal følges. Den udførende rolle har en stor vægt i kommunerne og er meget mere regelbunden end opgaven med politikudvikling, fordi man forvalter givne love og bevillinger og bl.a. skal overholde en række forvaltningsretlige regler. Hertil kommer, at embedsmændene og lederne, når de udfører en beslutning, alene skal rette sig efter det flertal, der har vedtaget den, mens de, når der forberedes nye beslutninger, skal sikre, at alle politiske grupper har et tilfredsstillende beslutningsgrundlag.

Embedsmænd skal bistå hele kommunalbestyrelsen/hele udvalget med faglig bistand til de politiske beslutninger. Og de yder politisk rådgivning til borgmester og udvalgsformænd samt – hvis kommunalbestyrelsen ønsker det – til andre grupper. Embedsmændenes opgaver er kort beskrevet i boks 1 sidst i kodekset.

Udvikling i arbejdsopgaver og -vilkår

Vilkårene for varetagelsen af de kommunale embedsmænds og ledes opgaver udvikler sig hele tiden. Kommunerne i dag er større, har flere opgaver og har en mere professionel administration end for 20 år siden. Det betyder, at udformningen af ny politik og formulering af mål og rammer for de decentrale enheder har fået en større vægt, samtidig med at der fortsat stilles krav om effektiv udførelse af lovgivningen og kommunalbestyrelsens beslutninger. Det har skabt et øget behov for, at der – som i ministerierne – ydes såvel saglig som politisk-taktisk rådgivning. I den kommunale verden, hvor alle politiske grupper er involveret i beslutningerne, indebærer denne form for rådgivning en risiko for, at embedsmænd opfattes som politiserende, i værste fald som magtfulde. Det er derfor vigtigt, at den politisk-taktiske rådgivning har en karakter og et omfang, der sikrer, at den er forenelig med embedsmændenes status som anerkendte eksperter uden hverken politisk tilknytning eller politisk hensigt.

Udførelsen af beslutningerne er imidlertid fortsat af afgørende betydning i kommunerne. De politiske mål skal nås, de fastsatte

økonomiske rammer skal respekteres, den faglige kvalitet skal være i orden, og der skal være et rimeligt forhold mellem nytte og omkostninger. Alt dette forudsætter, at de mange medarbejdere til stadighed engageres og motiveres, hvilket især kræver en indsats fra lederne.

Embedsmænd og andre medarbejdere skal arbejde inden for lovgivningens rammer

Danmark er en retsstat, hvor kommunerne har pligt til at forvalte inden for lovens rammer, og kommunalbestyrelserne kan stilles til ansvar, hvis de gør noget ulovligt. Af samme grund skal embedsmændenes rådgivning og bistand holde sig inden for lovgivningens grænser samt de grundlæggende normer, der gælder om bl.a. faglighed og partipolitisk neutralitet.

Alle medarbejdere skal være loyale over for kommunalbestyrelsen

Embedsmænd og andre medarbejdere arbejder i en politisk ledet organisation, hvor kommunalbestyrelsen har det overordnede ansvar, mens de enkelte fagudvalg træffer beslutninger på de respektive områder og borgmesteren er øverste daglig leder af administrationen. De har pligt til at adlyde disse politisk ansvarlige. Kommunalbestyrelse og udvalg har i vidt omfang delegeret konkrete afgørelser. Denne delegation sker i almindelighed direkte til forvaltningen, men forvaltningen og de udførende enheder har pligt til at løse opgaverne i overensstemmelse med det politiske flertals hensigter. I den forbindelse vil borgmesteren ofte kunne vejlede, ligesom tvivlsspørgsmål vil kunne forelægges for udvalget.

Embedsmændene skal inden for lovgivningens rammer betjene hele kommunalbestyrelsen og samtidig tage udgangspunkt i kommunalbestyrelsens (flertals) politiske linje, når de yder rådgivning og bistand. Det betyder, at sagsfremstillingen i f.eks. en dagsordentekst skal udformes, så den kan lægges til grund for alle politiske gruppers overvejelser. Det betyder også, at den skal være sagligt velfunderet.

Derimod bør præsentationen af mulige saglige løsninger og den endelige indstilling være baseret på, hvad der ventes at være flertallets principielle standpunkt. Borgmesteren eller udvalgsformanden vil også her kunne vejlede.

Forvaltningen kan i tilknytning hertil bistå med oplysninger og rådgivning i forbindelse med forhandlinger mellem partier i kommunalbestyrelsen, også selv om ikke alle partier deltager.

Ledere og medarbejdere i de udførende enheder har en tilsvarende pligt til at arbejde for at nå de politisk fastsatte mål.

Embedsmænds og andre medarbejders loyalitetspligt gælder alene i forhold til de folkevalgte. Det ville stride mod vores

demokrati, hvis embedsmændene f.eks. lod sig styre af deres egen politiske opfattelse af, hvad der er i befolkningens eller kommunens interesse.

Kodeks med syv centrale forpligtelser

Embedsmænd og ledere i Københavns Kommune skal professionelt og loyalt rådgive og bistå Borgerrepræsentationen og udvalg inden for lovgivningens rammer.

De skal derfor overholde en række forpligtelser og normer, hvoraf nogle følger af grundlæggende retlige normer, andre af de uformelle spilleregler, der har udviklet sig for samspillet mellem politisk ledelse og embedsværk.

Syv af disse forpligtelser er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

1. Lovlighed
2. Sandhed
3. Faglighed
4. Partipolitisk neutralitet
5. Ansvar og ledelse
6. Udvikling og samarbejde
7. Åbenhed om fejl

Overholdelsen af disse forpligtelser er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i Københavns Kommune. Og dermed også afgørende for, at medarbejdernes arbejde opfattes som troværdigt af politikerne, pressen og borgerne.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde respektere de syv centrale forpligtelser.

1. Lovlighed

Alle medarbejdere skal altid handle inden for gældende ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle – herunder naturligvis også Borgerrepræsentationen, embedsmænd og andre ansatte i Københavns Kommune – holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til den politiske ledelse samt udførelsen af beslutningerne skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret. Beslutninger skal have hjemmel, og afgørelser mv. skal baseres på saglige hensyn. Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd skal sikre sig, at dagsordentekster og indstillinger til Borgerrepræsentationen og udvalgene er i overensstemmelse med lovgivningen.
- Hvis der i et udvalg er politisk ønske om at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig, skal embedsmændene orientere borgmesteren.
- Hvis borgmesteren ikke ønsker at gribe ind over for en beslutning, der vurderes som ulovlig, eller selv ønsker at stille forslag om en sådan, skal embedsmændene sørge for, at Økonomiudvalget i skriftlig form orienteres om den juridiske vurdering.
- Hvis Borgerrepræsentationen, et udvalg eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig.
- Embedsmænd og ledere skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i Københavns Kommune (såvel i centralforvaltningerne som på de kommunale institutioner mv.), er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de forvaltningsretlige regler.

Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig. I sådanne tilfælde er det afgørende, at forvaltningen over for Borgerrepræsentation eller udvalg redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som forvaltningen lægger til grund.

2. Sandhed

Embedsmænd og andre ansatte skal leve op til sandhedspligten. De må ikke videregive oplysninger, som er urigtige, eller som i den givne sammenhæng må anses for vildledende. Og de må ikke medvirke til, at overborgmesteren, en borgmester, Borgerrepræsentationen eller et udvalg giver urigtige eller vildledende oplysninger.

Sandhedspligten gælder i forhold til Borgerrepræsentationen, de politiske udvalg, overborgmesteren og borgmestrene, i forhold til enkelte politikere, alle medarbejdere og alle uden for kommunen.

Sandhedsforpligtelsen betyder f.eks.:

- Embedsmænd må ikke give urigtige eller vildledende oplysninger til Borgerrepræsentationen, medarbejderne eller andre.
- Embedsmænd må ikke medvirke til, at den politiske ledelse giver urigtige eller vildledende oplysninger.
- Embedsmænd må ikke rådgive Borgerrepræsentation, udvalg overborgmester eller borgmester på en måde, som indebærer, at der f.eks. ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortælle af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare, hvis den politiske ledelse er på vej til at handle i strid med sandhedspligten.
- Hvis Borgerrepræsentationen, et udvalg eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten.

Sandhedspligten betyder ikke, at der kan røbes oplysninger i strid med tavshedspligten. Det bemærkes i den forbindelse, at borgerrepræsentationsmedlemmer som led i varetagelsen af deres hverv har adgang til sagsindsigt i materiale, der foreligger i endelig form i kommunens administration, herunder fortroligt materiale. Begæring om sagsindsigt skal rettes til borgmesteren. Embedsmænd skal naturligvis bistå de borgerrepræsentationsmedlemmer, der måtte ønske at se materiale vedrørende en sag.

Sandhedspligten gælder også for ledere og andre medarbejdere, hvis de i forbindelse med forberedelse af beslutninger bliver bedt om at bidrage med oplysninger.

3. Faglighed

Embedsmænd, ledere og andre ansatte skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder i forbindelse med udarbejdelse af dagsordentekster og andet beslutningsgrundlag samt i øvrigt ved udarbejdelse af materiale, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger. Det gælder i samme omfang, når beslutningerne skal gennemføres.

Det er aldrig sådan, at embedsværkets faglige indsigt dikterer en bestemt politik, og selv i de tilfælde, hvor der er en endog meget entydig faglig indsigt i en politisk relevant problemstilling, forbliver det en politisk afgørelse, om man vil handle, hvornår og hvordan man vil gøre det samt at forklare det over for offentligheden. I Københavns Kommune er det Borgerrepræsentationen, der fastlægger den politik, den ønsker at føre, og som præsenterer denne politik over for offentligheden.

Embedsmænd og ledere bør ikke i ly af deres faglighed uden om Borgerrepræsentationen arbejde for at fremme synspunkter og løsninger, som kan opfattes som udtryk for varetagelse af interesser knyttet til den gren af forvaltningen, hvor de arbejder, eller den faggruppe, som de tilhører. Derimod kan der i rådgivningen indgå en vurdering af, hvordan en påtænkt beslutning vil påvirke den kommunale organisation.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd og ledere skal informere og rådgive Borgerrepræsentationen, udvalg, overborgmester eller borgmester om det relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger om f.eks. et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- Embedsmænd og ledere skal i deres bistand og rådgivning om det faglige grundlag alene lade sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke f.eks. af, hvad der set fra den politiske ledelses perspektiv måske kunne være det mest bekvemme eller af, hvad der måtte være i deres faggruppes interesse. Bistand og rådgivning om det faglige grundlag kan samtidig ledsages af politisk-taktisk rådgivning, ligesom udvælgelsen af alternative løsninger og den endelige indstilling naturligt tager udgangspunkt i flertallets grundopfattelse.
- Forvaltningen kan bistå overborgmester og borgmestrene med at præsentere deres politiske opfattelser, f.eks. ved at udarbejde taleudkast eller svar på spørgsmål, men det må ske på en måde, så den politiske præsentation ikke kommer til at fremstå med et vildledende fagligt skær.

- Embedsmændene og lederne skal sikre, at såvel konkrete forvaltningsafgørelser som beslutninger i forbindelse med ydelse af service til borgerne træffes på det bedst mulige faglige grundlag og uden at være påvirket af uvedkommende hensyn.

Opgaver med at formidle Borgerrepræsentationens politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden indgår også i embedsmændenes arbejde.

4. Partipolitisk neutralitet

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale.

Embedsmænd skal være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I Københavns Kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en evt. ny overborgmester eller borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængeren. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, de yder Borgerrepræsentationen, udvalgene, overborgmesteren eller borgmesteren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af den politik, disse ønsker ført.
- Embedsmænd må ikke bistå overborgmesteren, borgmesteren eller andre borgerrepræsentationsmedlemmer i deres rent partipolitiske aktiviteter eller medvirke i forbindelse med valgkampe.
- Embedsmænd kan ikke bidrage med rådgivning om, hvilke partier der skal indgå i en konstituering, dog bortset fra eksempelvis lister over poster til besættelse eller tekniske beregninger vedr. forholdstalsvalgmåden.

5. Ansvar og ledelse

Alle ansatte skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som Borgerrepræsentationen, overborgmesteren, borgmestrene og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.

Alle medarbejdere skal medvirke til, at Borgerrepræsentationens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt. De skal også medvirke til, at Borgerrepræsentationens almindelige politik bliver omsat i administrativ og ledelsesmæssig praksis.

Det forudsætter et samarbejde mellem embedsmændene, der normalt arbejder i centralforvaltningerne, og de udførende enheder som skoler, ældrecentre, daginstitutioner eller genbrugsstation.

Det daglige arbejde vil normalt blive udført i et uformelt samarbejde mellem de ansatte, hvor man drøfter, hvorledes opgaverne skal løses. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer den overordnede en beslutning, som de ansatte skal følge. De ansatte har som klar hovedregel pligt til at efterleve en evt. ordre fra deres overordnede. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser.

Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om f.eks. faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstilfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig ansvaret for, at beslutningerne er rigtige.

Pligten betyder f.eks.:

- Embedsmænd og andre ansatte skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- Alle medarbejdere skal medvirke til, at Borgerrepræsentationens og udvalgenes beslutninger bliver implementeret, og skal følge, om de får den ønskede virkning.
- Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
- Embedsmænd skal sige fra over for ulovlige handlinger og brud på sandhedspligten, som en leder måtte give ordre til, hvis det er klart, at der er tale om ulovlige handlinger,

herunder brud på sandhedspigten. Hvis lederen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette lederens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at lederen underrettes herom.

6. Udvikling og samarbejde

Medarbejderne skal løbende bestræbe sig på at udvikle opgaveløsningen og at forbedre kvaliteten af bistanden til den politiske ledelse. De skal i deres bestræbelse på at opnå de bedste resultater følge udviklingen på deres område og være åbne og lydhøre over for omverdenen og samarbejde med andre. Og de skal forvalte de offentlige ressourcer på en økonomisk effektiv måde.

Københavns Kommune skal udvikle sig med hensyn til kvalitet og effektivitet. Embedsmænd og ledere bør derfor have fokus på, om kvalitet og effektivitet kan forbedres på deres ansvarsområde. Det kræver åbenhed over for faglig kritik fra omverdenen og åbenhed over for ny inspiration udefra. Det kræver, at embedsmænd har evnen og viljen til nytænkning – f.eks. i forhold til politiske ønsker fra Borgerrepræsentationen, udvalg, overborgmester og borgmestre eller i lyset af nye udfordringer og muligheder. Det kræver endelig tæt kontakt til brugerne.

For at opnå de bedste resultater skal Københavns Kommune handle som en del af en sammenhængende offentlig sektor.

Ressourcerne – bevillinger, bygninger, udstyr mv. – skal forvaltes økonomisk effektivt og i overensstemmelse med de formål, som de skal opfylde.

7. Åbenhed om fejl

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i kommunen, hvor alle ledere og medarbejdere åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejlens karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Kommunen skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

Forpligtelsen betyder f.eks.:

- En medarbejder, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin leder med problemet, så der bliver taget stilling til fejlen.
- Medarbejderen må ikke dække over en sådan fejl i forhold til den overordnede og i sidste instans i forhold til den politiske ledelse.

Boks 1. Embedsmændenes opgaver med rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen og udvalgene

Embedsmænd i Københavns Kommune yder faglig bistand til Borgerrepræsentationen og udvalgene. De yder derudover politisk-taktisk rådgivning til overborgmesteren og borgmestrene samt – hvis Borgerrepræsentationen ønsker det – til andre politikere.

Det drejer sig bl.a. om:

- Udarbejdelse af dagsordentekster til Borgerrepræsentationen og udvalgene.
- Udarbejdelse af forslag til budget og løbende opfølgning på det vedtagne budget.
- Bistand til udarbejdelse af nye politiske initiativer, herunder materiale til skriftlig og mundtlig præsentation heraf.
- Gennemførelse af beslutninger, der er truffet af udvalgene eller Borgerrepræsentationen, samt løbende opfølgning på, om de fastsatte mål nås.
- Styring af de udførende institutioner.
- Løbende orientering af Borgerrepræsentationen/udvalgene/overborgmesteren/borgmestrene om emner af relevans for det politiske arbejde, herunder om forhold i kommunen, som er kritisable, kan give anledning til kritik eller mere generelt forbedres.
- Bistand til taler, som overborgmesteren eller borgmestrene skal holde.
- Bistand til håndtering af medier, såvel de skrevne som de elektroniske og sociale.
- Bistand til håndtering af – og deltagelse i – forhandlinger med statslige myndigheder, andre kommuner eller interesseorganisationer.



KODEKS FOR TILLID

Formålet med kodekset er at guide det politiske og det øverste embedsniveau i håndteringen af deres ledergerning i det tillidsbaserede perspektiv, hvilket stiller nogle særlige fordringer for politikerne i BR, Udvalgsmedlemmer og Borgmestre og de øverste embedsmænd i forvaltningerne.

Hensigten med tillidsdagsordenen er at sikre mere tid til kvalitet i kommunens kerneydelser og øge arbejdsglæden gennem mere fokus på tillid, faglighed og afskaffelse af uhensigtsmæssige arbejdsgange.

Dette indebærer, at den centrale styring fra politisk hold og fra forvaltningsniveau skal baseres på tydelige overordnede politiske og faglige hensigter og at der skal måles på effekter af indsatserne.

Tillidsdagsordenen understøttes endvidere gennem fjernelse af en række styringskrav, der fjerner fokus fra kerneopgaverne. Sagt med andre ord: jo flere styringskrav, der stilles, jo færre ressourcer kan ledere og medarbejdere bruge på kerneydelserne til gavn for borgeren.

Kodekset foreslås udmøntet indenfor nedenstående to overskrifter med tilhørende underpunkter:

1. POLITIKERNE SÆTTER RAMMERNE

Politikerne beslutter de overordnede politiske og faglige målsætninger for kommunens arbejde

Derfor må politikerne have mod til at give slip på detaljeregulering.

I stedet skal et så stort lokalt handlerum som muligt stå frit til at ledere og medarbejdere kan udøve deres faglighed og fokusere på kerneydelserne. Dette skal være et rådende princip i beslutningerne om hvilke politiske målsætninger, der skal gælde i kommunen.

Politikerne beslutter en positivliste over strategier, planer og politikker.

Allerede indførte overflødige strategier, planer og politikker gennemgås, og politikkerne beslutter på den baggrund en positivliste. Udgangspunktet er at alene strategier, planer og politikker, der kan forsvares, bliver bevaret. Ufravigelige krav, herunder krav der udspringer af lovgivning, krav om centrale data fx begrundet i myndighedshensyn og andre styringskrav, bør løbende vurderes med henblik på evt. forslag om afskaffelse og/eller forenkling.

Politikerne løser enkeltsager lokalt

Det politiske svar på dårlige sager i pressen må være fokuserede indsatser rettet mod den konkrete, lokale problemstilling. Dette forudsætter, at man undersøger problemets omfang og udspring og sikrer hjælp til lederne de steder problemerne er opstået – og har tillid til de øvrige dele af organisationen. Med andre ord gøres enkeltsager ikke til generelle styringsregimer.

2. FORVALTNINGERNE GENNEMFØRER

I definitionen af hvilke faglige effektmålinger som udvælges, skal hensynet være at lade så stort et lokalt handlerum som muligt stå frit til at ledere og medarbejdere kan udfylde dette efter deres faglige vurdering.

Forvaltningen har fokus på faglige pejlemærker og effektmål i stedet for administrative procesmål

Udvælgelsen af hvilke faglige effekter der måles på og hvordan, kan ske indenfor et udvalgt perspektiv. Eksempler på et sådant perspektiv kan f.eks. være et interessentperspektiv, hvor alle centrale interessenters krav til effekter som udgangspunkt afdækkes. Et andet perspektiv kan være enhedspriser, hvor prisen på enkelttydelser i kommunen sættes i forhold til enhedspriserne i de andre 6-byer. Et tredje perspektiv kan være benchmarking i forhold til private ydelser.

Forvaltningen stiller hjælp til de lokale ledere til rådighed

Den lokale leder skal kunne hente hjælp i forbindelse med faglige eller ledelsesmæssige udfordringer, eksempelvis via tilknytning til en faglig referenceperson, i Koncernservice, hos en HR-partner, eller lignende. Lederne skal også informeres om, at de er forpligtede til at søge hjælp, når udfordringerne opstår. Dette, fordi det skal kunne få ledelsesmæssige konsekvenser, såfremt lederne kontinuerligt og efter en samlet vurdering af effektresultaterne ikke møder krav og forventninger.

Forvaltningen tilpasser tillidsrummet i forhold til typen af opgaver

Faglige, økonomiske og juridiske hensyn begrænser tillidsrummet i varierende grader afhængig af den konkrete kerneydelse. Topledelsen skal sikre at denne begrænsning minimeres mest muligt, således at det faglige råderum til varetagelse af kerneopgaven er så stort som muligt.

Forvaltningen skaber en kultur, der anerkender forskellige perspektiver og synspunkter

Kommunen skal kunne profitere af at belyse sager med forskellige perspektiver og holdninger. Gennem en kultur der anerkender forskellige synspunkter bliver det muligt at få belyst sager fra alle perspektiver. Dermed opnås et bedre vidensgrundlag til at træffe den mest hensigtsmæssige beslutning og samtidig udvikles fagligheden i kerneydelserne.

Medarbejdere og lokale ledere tager ansvar for kerneopgaverne og den faglige udvikling

Medarbejderne skal tage ansvar for arbejdet med kerneopgaven og skal sammen med lederen udvikle velfærdsydelserne til gavn for borgerne. Den faglige udvikling skal forankres i og udvikles fra de lokale enheder. Det er her, der skabes kvalitet for borgerne og trivsel for medarbejderne. Den lokale ledelse har derfor en afgørende opgave i at skabe og understøtte udviklende faglige miljøer, ligesom medarbejderne har et ansvar for at udvikle sig fagligt.



Til borgmesteren

Inspirationskatalog til den lokale debat

- ./ KL lancerede på KØF i sidste uge inspirationskataloget: "Kodeks for forvaltningens rådgivning – inspiration til den lokale debat". Inspirationskataloget er vedlagt.

Inspirationskataloget tager afsæt i det bud på kodeks til kommunerne, der fremgår af Bo Smith-udvalgets rapport om embedsmandens rolle i det moderne folkestyre, og supplerer med nogle øvrige dilemmaer i samspillet mellem politikere og embedsmænd.

Selve kodekset indeholder syv normer for forvaltningens rådgivning og bistand til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmestre. Kodekset rammesætter de juridiske og formelle normer for embedsmænds adfærd i det daglige arbejde. Men de syv normer er selvsagt ikke en dækkende beskrivelse af hverken topledelsens eller forvaltningens roller og opgaver.

Kataloget indeholder derfor to dele, hvor første del indeholder en række spørgsmål, som drøftelserne af normerne kan tage afsæt i, mens anden del ser på andre temaer i relation til samspillet mellem politikere og forvaltning. Temaer, som vi mener, med fordel kan drøftes og evalueres her midtvejs i valgperioden.

- ./ Vi har i den forbindelse også vedlagt pjecen "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelser og udvalg". Pjecen blev udarbejdet op til valgperiodens start, men giver et godt overblik over de mere formelle rammer og vilkår for kommunalbestyrelsernes arbejde. Og kan derfor være et godt supplement til inspirationskataloget.

Det vil formentlig være mest hensigtsmæssigt, hvis de to drøftelser adskilles, således at drøftelserne om kodeks og de syv normer som Bo Smith-udvalget foreslår, ikke blandes sammen med de andre temaer. Men formen for drøftelsen er selvfølgelig op til en konkret afvejning lokalt.

Dialog og forventningsafstemning er vigtigt for et godt og tillidsfuldt samspil mellem politikere og forvaltning, men som udvalgets rapport også dokumentere, så er der stor variationen i praksis, og hvordan man har indrettet sig, kommunerne imellem. Det afgørende er lokalt at forholde sig til, hvordan en afklarende drøftelse af rollefordelingen mellem politikere og embedsmænd bedst finder sted.

Dato: 20. januar 2016

Sags ID: SAG-2015-05108
Dok. ID: 2143062

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 2



Kataloget kan derudover naturligvis også være afsæt for drøftelser og erfaringsudveksling i f.eks. borgmesternetværk mv.

Det er vores håb, at inspirationskataloget kan være en nyttig platform for de videre drøftelser. Det er tanken, at KL senere vil følge op på dialogen i kommunerne, men den nærmere form og proces for dette er endnu ikke afklaret.

Med venlig hilsen



Martin Damm



Kristian Wendelboe

Dato: 20. januar 2016

Sags ID: SAG-2015-05108
Dok. ID: 2143062

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 2



KODEKS FOR FORVALTNINGENS RÅDGIVNING

Kodeks for forvaltningens rådgivning

© KL

1. udgave, 1. oplag 2016

Produktion: Kommuneforlaget A/S

Design: e-Types

Tryk: KL's Trykkeri

Foto: Colourbox

KL

Weidekampsgade 10

2300 København S

Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk

www.kl.dk

Produktionsnr. 830149

ISBN 978-87-93365-29-2

INDHOLD

FORORD	2	Forvaltningens rolle i forhold til eksterne relationer	16
DET LOKALE ARBEJDE MED KODEKS	4	Forvaltningens rolle i implementeringen af de politiske mål og beslutninger.....	17
ØVRIGE TEMAER	12	Forvaltningens rolle i mediehåndteringen	18
Rammerne for det daglige politiske arbejde	12		
Forvaltningens rolle i politikudviklingen.....	14		
		BILAG / KODEKS MED SYV CENTRALE FORPLIGTELSE	19



FORORD

I efteråret 2015 lancerede ”Bo Smith-udvalget” sin rapport om Embedsmanden i det moderne folkestyre. Rapporten er resultatet af et udvalgsarbejde, der har set nærmere på embedsmandens rolle – især i staten men også i kommunerne. I forhold til kommunerne indeholder rapporten et forslag til kodeks for ledere og ansatte i forvaltningen. Kodekset indeholder syv normer for forvaltningens rådgivning og bistand til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester:

- 1 / Lovlighed**
- 2 / Sandhed**
- 3 / Faglighed**
- 4 / Partipolitisk neutralitet**
- 5 / Ansvar og ledelse**
- 6 / Udvikling og samarbejde**
- 7 / Åbenhed om fejl**

Det nye kodeks er et godt grundlag for at drøfte de normer, forvaltningen arbejder efter i rådgivningen og bistanden til kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester.

Det er selvfølgelig en ledelsesopgave at sikre, at forvaltningen er opmærksom på normerne og arbejder efter dem, men normerne er ikke alene et forvaltningsanliggende. Dialog og forventningsafstemning mellem politikere og forvaltning om roller, samspil og rækkevidden af den politiske rådgivning og den praktiske bistand i hverdagen er afgørende. Det er også forudsætningen for et godt og tillidsfuldt samspil mellem forvaltning og politikere.

Normerne vil altid blive udfordret af hverdagens dilemmaer. Samtidig udfordrer og ændrer nye rammevilkår, stigende kompleksitet og ændringer i kommunernes opgaver politikernes roller og den politiske ledelsesopgave. Det stiller nye krav til forvaltningen og til samspillet mellem politikere og forvaltning.

For at understøtte den lokale debat, har KL udarbejdet dette inspirationskatalog. Bagerst i inspirationskataloget er udvalgets forslag til kodeks for "Forvaltningens rådgivning og bistand til kommunalbestyrelser, udvalg og borgmestre" optrykt. Til de lokale drøftelser er der formuleret en række spørgsmål til hver af de syv normer. Spørgsmålene er ikke udtømmende, og det vil være forskelligt fra kommune til kommune, hvilke temaer, der kan være relevant at tage op. Formen for drøftelsen kan naturligvis også være forskellig. Nogle

kommuner vil måske formulere et etisk grundlag på baggrund af kodeks, mens andre vil tilrettelægge et forløb, hvor udvalgte temaer drøftes over tid.

Ud over inspiration til arbejdet med det nye kodeks omhandler dette inspirationskatalog bud på andre temaer i relation til samspillet mellem politikere og forvaltning, som det også kan være relevant at drøfte.

Kataloget er først og fremmest udarbejdet med tanke på drøftelserne mellem politikere og forvaltning, og sådan at man kan udvælge de temaer og diskussioner fra kataloget, man vil prioritere at drøfte nærmere. Forvaltningen kan derudover fx tænke diskussionerne ind i ledelsesarbejdet og organisationskulturen.

God læselyst og god debat

Martin Damm

Kristian Wendelboe

DET LOKALE ARBEJDE MED KODEKS

De syv normer, formuleret af Bo Smith-udvalget, relaterer sig til samspillet mellem politikerne og forvaltningen. Det er vigtigt at fremhæve, at de syv normer således ikke er udtryk for en dækkende beskrivelse af hverken forvaltningens roller eller topledelsens opgaver. Kodekset præciserer de gældende normer, som er en del af det etiske grundlag for samspillet i kommunerne. Der er ikke tale om lovgivning, men man kan sige, at kodekset er udtryk for de tjenestelige krav til god embedsmandsadfærd.

Det kan virke indlysende, at man som ansat i forvaltningen skal tale sandt, følge lovene, og arbejde på et fagligt og partineutralt grundlag. Men den praktiske virkelighed er ikke sort-hvid, og der er mange situationer, der kan give anledning til nærmere overvejelser og vurderinger, inden man handler. Og der er ind imellem sager, hvor der er opstået konflikter og fejl, netop fordi normerne ikke har været i spil på den rette måde.

Det er derfor vigtigt med jævne mellemrum at drøfte normerne, ligesom det er et opmærksomhedspunkt, hvordan nye politikere, ledere og medarbejdere introduceres til normerne. Det svære er at identificere og følge op, når der måtte være udfordringer, eller der er sket fejl. Men drøftelserne og forventningsafstemningen er en vigtig forudsætning for et tillidsfuldt samspil.

Til hver af de syv normer er der nedenfor formuleret en række spørgsmål til inspiration til den lokale debat.

1 / LOVLIGHED

Al rådgivning og bistand til politikerne skal ske inden for rammerne af gældende lovgivning.

Det er en opgave for forvaltningen at bistå politikerne med at finde den rigtige juridiske vej mod de politiske mål. Det betyder, at det ikke kun er forvaltningens opgave at sige fra, hvis politikerne foreslår tiltag, der er i strid med lovgivningen. Det er forvaltningens opgave at undersøge og tydeligt vise de veje, kommunen kan tage for at nå

målene – altså angive handlerummet. Det handler også om at være tydelig omkring lovgivningens adgang til at søge dispensation. Forvaltningens opgave er at markere det politiske handlerum og være tydelig omkring lovgivningens rammer og gråzoner, og i tvivlstilfælde at redegøre for overvejelser bag forvaltningens fortolkning af lovgivningen. Klarhed om handlerummet kan være med til at sikre, at politikernes tid bruges, hvor der reelt kan gøres en forskel.

› TEMAER TIL DISKUSSION: LOVLIGHED OG DET POLITISKE HANDLERUM

- › I hvor høj grad tydeliggør forvaltningen det politiske handlerum for politikerne?
- › I hvor høj grad anviser forvaltningen forskellige handlemuligheder, herunder spændvidden i rammelovgivningen, dispensationsmuligheder, og hvad andre kommuner gør?
- › I hvor høj grad er det tydeligt om begrænsninger i det politiske handlerum skyldes lovgivning, lokale prioriteringer, de fysiske og praktiske muligheder m.v.?
- › Er der en fælles forståelse mellem politikere og forvaltning om, hvordan og i hvilken form forvaltningen "siger fra", hvis forvaltningen mener, at et politisk ønske strider mod lovgivningen?

2 / SANDHED

Forvaltningen skal i betjeningen af politikerne give korrekte sagsoplysninger. Det gælder i forhold til den samlede kommunalbestyrelse. Det betyder, at forvaltningen ikke må undlade at oplyse om faktuelle forhold i sagerne, videregive ukorrekte

oplysninger eller undlade at inddrage relevante vinkler i sagerne. Et væsentligt dilemma i forhold til sandhedspligten er, hvornår man har givet tilstrækkeligt med information til det politiske arbejde.

› TEMAER TIL DISKUSSION: HVAD ER SANDHEDEN?

- › Hvordan sikrer forvaltningen, at politikerne har de rette informationer, i den rette mængde og på det rigtige tidspunkt?
- › Hvor går grænsen, hvis politikerne beder forvaltningen om at fremstille fakta på en måde, der lægger op til en bestemt tolkning af situationen og udviklingen på et område?
- › Hvordan skal forvaltningen agere, hvis en politiker giver urigtige informationer i medierne eller i offentligheden?
- › Hvordan håndteres en situation, hvor forvaltningen har en anden oplevelse af et hændelsesforløb end politikerne?

3 / FAGLIGHED

Der ligger en vigtig opgave for forvaltningen i at være oversætter mellem politiske mål og beslutninger og fagligheden. De politiske mål skal oversættes til faglig handling, og de relevante faglige dilemmaer skal bringes til politisk behandling. Men faglighed dikterer sjældent politikken, og faglige argumenter kan ikke anvendes til at fremstille en politisk besluttet løsning som den

eneste fagligt velbegrundede løsning, hvis der reelt er flere løsningsmuligheder.

At skabe helhed og sammenhæng på tværs af fagområder er en opgave, der fylder stadig mere politisk såvel som i forvaltningen. Det skal tænkes ind i processer og sager såvel som løsningsmuligheder.

› TEMAER TIL DISKUSSION: NÅR POLITIK OG FAGLIGHED MØDES

- › Er der i oplæggene til politisk behandling i tilstrækkelig grad taget højde for forskellige hensyn – borgere, økonomi, faglighed m.v.?
- › Har forvaltningen tilstrækkeligt fokus på, hvornår faglige temaer udvikler sig til politiske sager?
- › Har politikerne i tilstrækkelig grad mulighed for at udfordre de faglige vurderinger?
- › Får politikerne forskellige faglige bud på løsninger?
- › Er der i oplæggene til politisk behandling tilstrækkelig fokus på helhed og sammenhængende opgaveløsning på tværs af fagområder?
- › Er der åbenhed om metoder, prioriteringer, kriterier og lignende i forvaltningens faglige vurderinger?
- › Er de faglige bevæggrunde bag indstillinger tydelige?
- › Er der tilstrækkeligt fokus på, at faglige argumenter ikke begrænser det politiske handlerum?

4 / PARTIPOLITISK NEUTRALITET

Kommunalpolitikere er valgt til at føre deres partis kommunalpolitik. Forvaltningen må ikke udvikle partipolitik, men har en opgave i at bistå med at udvikle de politikker, som kommunalbestyrelsen drøfter og i sidste ende beslutter som kommunens politikker.

Forvaltningen skal være upartisk. Ikke kun når det omhandler politiske partier eller borgerlister, men også når det omhandler tilknytning til bestemte boligområder, institutioner, foreninger, skoler og lignende. Kravet om upartiskhed gælder også, når forvaltningens egne interesser og præferencer som forvaltning er på spil.

› TEMAER TIL DISKUSSION: FORVALTNINGENS POLITISKE RÅDGIVNING

- › Er der taget stilling til, i hvilket omfang politikerne ønsker politisk-taktisk rådgivning?
- › Er der tilstrækkelig opmærksomhed på, hvordan forvaltningen tilpasser sin rådgivning til forskellige typer politikere?
- › Hvordan udvikler politikere og forvaltning i fællesskab en kultur, hvor man kan udfordre hinanden?
- › Hvordan siger politikerne fra, hvis de mener forvaltningen i en sag handler som en politisk aktør eller primært orienterer sig mod forvaltningens egne interesser?
- › Er der en fælles forståelse for, hvordan forvaltningen agerer op til et valg?

5 / ANSVAR OG LEDELSE

Forvaltningen har ansvaret for, at kommunalbestyrelsens beslutninger bliver ført ud i livet, og sikrer rød tråd mellem den politiske ledelses beslutninger og kommunens daglige drift – hele vejen fra politikerne og de ansatte på rådhuset til medarbejderne på skoler, ældrecentre, institutioner, med videre.

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for kommunens opgaveløsning og drift. For

at kunne løfte ansvaret og varetage det politiske lederskab er det vigtigt, at kommunalpolitikere kan få konkret viden om opgaveløsningen i institutioner og på fagområder. Kun ved at få indblik i prioriteringerne på kommunens institutioner og områder og få viden om de faglige og styringsmæssige dilemmaer, kan politikerne afveje forskellige hensyn og træffe politiske beslutninger.

› **TEMAER TIL DISKUSSION: ARBEJDSDELING MELLEM POLITIKERE OG FORVALTNING:**

- › Hvordan arbejder forvaltningen med at opretholde og udvikle normerne for samspillet med politikerne?
- › Har politikerne indsigt i, hvilke værdier forvaltningen arbejder efter?
- › Hvordan sikrer forvaltningen, at de politiske mål og beslutninger bliver styrende for de ansattes opgaveløsning – selvom der måtte være faglige ønsker om noget andet?
- › Er der en fælles forståelse af arbejdsfordelingen mellem politikere og forvaltning, når det gælder kommunens rolle som arbejdsgiver?
- › Hvordan sikres det, at politikerne får indsigt i kommunens "maskinrum" – altså får konkret viden om den daglige drift (prioriteringer med videre)?

6 / UDVIKLING OG SAMARBEJDE

Kodeksets norm om "udvikling og samarbejde" er en ny tilføjelse til de klassiske embedsmandsdyder.

Når kommunerne forandrer sig, udvikler det politiske lederskab sig også. Det stiller nye krav til forvaltningen om, hvordan forvaltningen bedst understøtter politikerne. Dertil kommer, at politikere er forskellige, og udfylder politikerrollen forskelligt, lige-

som nye generationer går anderledes til det politiske arbejde. Politikere stiller også krav om uddannelse og kompetenceudvikling. En del af betjeningen af politikerne handler derfor også om at bistå politikerne med at afsøge muligheder. Det er vigtigt for et godt samspil mellem politikere og forvaltning, at de gensidige forventninger drøftes løbende, og at der er en kultur, hvor forandringer, udfordringer og fejl kan drøftes.

› TEMAER TIL DISKUSSION: UDVIKLING AF DET POLITISKE ARBEJDE

- › Får politikerne den rette bistand og i rette omfang fra forvaltningen – dagsordner, sager, praktisk bistand, bistand til kommunalpolitikernes daglige arbejde med videre?
- › Bidrager forvaltningen til den rette balance mellem fokus på "her og nu"-problemstillinger og kommunens mere langsigtede udfordringer og udvikling?
- › Har forvaltningen i sin rådgivning og bistand til politikerne tilstrækkelig fokus på forandringerne i omverdenen, herunder i kommunestyret og kommunens samspil med andre sektorer?
- › Hvordan sikres det, at såvel forvaltning som politikere får inspiration og viden udefra?
- › Er der fokus på at tilpasse organisationen og dens kompetencer til de forventninger, den politiske ledelse har til forvaltningen?
- › Hvordan skabes der rum til, at politikerne kan udvikle sig i rollen som politiker?
- › Hvordan drøftes det, hvis politikere eller forvaltning oplever uhensigtsmæssigheder i samarbejdet?

7 / ÅBENHED OM FEJL

Normen om "åbenhed om fejl" er, ligesom normen om "udvikling og samarbejde", en ny tilføjelse til de klassiske embedsmandsdyder. Det kan ikke undgås, at der opstår fejl i store og komplekse organisationer som kommunerne, hvor langt de fleste opgaver løses af mennesker for mennesker.

Det afgørende er, at fejl opdages, håndteres, og at man lærer af dem. Flere forhold kan skabe pres for en nul-fejlkultur, som kun undtagelsesvis er hensigtsmæssigt. Det gælder blandt andet medieudviklingen, der har medført et øget fokus på fejl og ansvar.

› TEMAER TIL DISKUSSION: KOMMUNENS FEJLKULTUR

- › Er det klart for ledere og medarbejdere i forvaltningen, hvad man gør, hvis man opdager en fejl?
- › Er der en klar arbejdsdeling mellem politikere og forvaltning, når fejl skal forklares til omverdenen?
- › Hvilke forventninger har politikerne til forvaltningens rådgivning, når det gælder håndteringen af fejl?
- › Er der en fælles forståelse af, hvornår politikerne skal involveres i forhold til uhensigtsmæssigheder i kommunens service og myndighedsudøvelse?
- › Er der en fælles forståelse af risikovilligheden i organisationskulturen?
- › Hvordan håndteres fejl, som er en konsekvens af beslutninger truffet af den tidligere kommunalbestyrelse?

ØVRIGE TEMAER

I det følgende er der fokus på forvaltningens rolle bredt set i forhold til rammerne for det daglige politiske arbejde, selve politikudviklingen, forvaltningens rolle i de eksterne relationer, i implementeringen af de politiske beslutninger og i mediehåndteringen. Det er tænkt som supplerende inspiration ud over kodeks.

De fem temaer er områder, hvor rolle- og arbejdsdelingen som udgangspunkt er klar. Politikerne beslutter målene for kommunens udvikling og opgaveløsning, træffer beslutninger i sager, og sikrer at de gennemføres efter hensigten. Forvaltningen

rådgiver og bistår i politikformuleringen, og har ansvaret for at sikre de bedst mulige beslutningsgrundlag. I praksis er der imidlertid ikke en knivskarp arbejdsdeling. Arbejdsdelingen defineres blandt andet ud fra, hvordan borgmester og kommunalbestyrelse lokalt ønsker at være politikere og varetage det politiske lederskab, ligesom den konkrete arbejdsdeling kan variere fra sag til sag. Netop det forhold, at der ikke er en knivskarp arbejdsdeling mellem politikere og forvaltning, betyder, at det også er et tema, det kan være vigtigt at drøfte i løbet af en valgperiode.

RAMMERNE FOR DET DAGLIGE POLITISKE ARBEJDE

Behandlingen af sager i udvalg og i kommunalbestyrelse udgør en stor del af det politiske arbejde.

Forvaltningen understøtter det politiske arbejde ved at udarbejde beslutningsgrundlag til politikerne, rådgive og tilrettelægge de politiske processer og ved at give praktisk bistand til politikerne.

Som forvaltning er det vigtigt løbende at udvikle den måde, det politiske arbejde understøttes på.

Det er samtidig vigtigt, at kommunalbestyrelsen, udvalgene og borgmesteren har mulighed for at drøfte, hvordan rammerne om det politiske arbejde indrettes bedst muligt.

› **INSPIRATIONSTEMAER: GRUNDLAG, RAMMER OG UNDERSTØTTELSE AF DET POLITISKE ARBEJDE**

- › Hvad skal den stigende kompleksitet betyde for sagernes opbygning og indhold samt de politiske beslutningsprocesser og arbejdsformer?
- › Er det de rigtige sager, der kommer på dagsordenen på udvalgsmøderne og i kommunalbestyrelsen?
- › Er der overensstemmelse mellem tidsforbruget på de enkelte sager og sagernes betydning?
- › Bør flere sager behandles i flere udvalg?
- › Bliver beslutninger forelagt kommunalbestyrelsen på rette tidspunkt?
- › Drøftes de store sager, udfordringer, dagsordener i de rette mødefora og på den rette måde?
- › Er sagerne formuleret og struktureret, så det er klart, hvad der skal besluttes, hvad baggrunden er, og hvilke konsekvenser de enkelte beslutninger har?
- › Hvordan kan forvaltningen understøtte tværkommunale dagsordener i kommunalbestyrelsens arbejde?
- › Hvordan kan forvaltningen understøtte det tværfaglige helhedshensyn i det kommunalpolitiske arbejde?
- › Hvordan er niveauet for forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer (bistand til taler, kalenderstyring, håndtering af materialer og så videre)?
- › Er der en fælles forståelse af, til hvem og i hvilken udstrækning forvaltningen yder rådgivning? Alle politiske grupper? Kun borgmester/udvalgsformænd?
- › Har vi klare spilleregler for politikernes kontakt til og dialog med forvaltningen?

FORVALTNINGENS ROLLE I POLITIKUDVIKLINGEN

Fastsættelsen af kommunens overordnede udviklingsmål, formulering af politikker på de enkelte velfærdsområder og de politiske valg i konkrete situationer er alt sammen en del af politikudviklingen. Forvaltningen må ikke udvikle partipolitik, men har en opgave i at bistå med at udvikle de politikker, som kommunalbestyrelsen drøfter, og i sidste ende beslutter som kommunens politikker.

En opgave for forvaltningen i politikudviklingen kan være at følge samfundsudviklingen og forberede og bistå politikerne, når der er behov for politisk stillingtagen. Det kan eksempelvis være at holde øje med befolkningsudviklingen, ny lovgiv-

ning, nye tendenser i borgernes samt virksomhedernes efterspørgsel og behov. En anden opgave er at bidrage med faglighed og viden til de politiske drøftelser, når der skal formuleres politikker. I den forbindelse er det en vigtig opgave for forvaltningen at tydeliggøre det politiske handlerum og at bidrage til at afsøge, hvordan handlerummet kan øges gennem lokale styrings- og omstillingsinitiativer. Nogle gange er det også forvaltningen, som udarbejder udkast til de politiske mål. Endeligt kan forvaltningen som en del af politikudviklingen bidrage med rådgivning om den politiske proces, herunder involvering af pressen, borgerne med videre.

› **INSPIRATIONSTEMAER: POLITIKUDVIKLINGEN I VORES KOMMUNE**

- › Hvordan får kommunalbestyrelsen løbende viden om tendenser i kommunens og lokalsamfundenes udvikling?
- › Hvordan afklares det, hvilke udfordringer og problemstillinger kommunen skal prioritere at arbejde med?
- › Hvilken viden, og hvilke data og input har kommunalpolitikerne brug for, når langsigtede mål skal formuleres?
- › Hvordan får kommunalbestyrelsen viden om dilemmaer og faglige udfordringer på velfærdsområderne med ind i politikformuleringen?
- › Formuleres målene for de langsigtede udfordringer i tide?
- › Bruges enkeltsager til at løfte principielle drøftelser?
- › Inddrages borgerne i politikudviklingen på den rigtige måde?
- › Skal der arbejdes med politikudvikling på nye måder?
- › I hvor høj grad anviser forvaltningen flere mulige veje for politikerne?
- › Udfordrer forvaltningen i tilstrækkelig grad politikernes mål og politikker, inden de beslattes, og foregår det på den rigtige måde?
- › Udfordrer politikerne i tilstrækkelig grad forvaltningen og dens input og rolle i politikudviklingen?
- › I hvor høj grad bidrager forvaltningen til at øge det politiske handlerum fx ved at foreslå effektiviseringer, omstillinger, nye løsningsmuligheder med videre?

FORVALTNINGENS ROLLE I FORHOLD TIL EKSTERNE RELATIONER

Stadig flere opgaver løses i samarbejder på tværs af kommunegrænser. Der har længe været tradition for fælleskommunal drift på eksempelvis forsyningsområderne, men de senere år koordineres og løftes stadig flere opgaver på tværs af kommuner – typisk i regi af KKR, i business regions, i de nye beredskabsstrukturer med videre. Det stiller nye krav til både politikere og forvaltning og til beslutningsprocesserne og den demokratiske legitimitet. For forvaltningen stiller den større eksterne rolle nye krav til samspejlet med politikerne. På

nogle områder er kommunen én blandt flere aktører, uden nødvendigvis selv at sidde for bordenden. Og kommunen skal kunne forhandle på lige fod med virksomheder, foreninger m.v., som har andre beslutningsgange end kommunen. På andre områder er kommunen ejer eller del af en ejerkræds i forsyningsvirksomheder, beredskabsenheder m.v. Forvaltningen har her en tilsynsforpligtelse, og skal samtidig bistå kommunalbestyrelsen med at varetage kommunens interesser.

› INSPIRATIONSTEMAER: FORVALTNINGEN OG DE EKSTERNE RELATIONER

- › Er der en fælles forståelse af roller, ansvar, videndeling og beslutningsprocesser mellem kommunens repræsentanter i de eksterne samarbejder og kommunalbestyrelsen?
- › Hvornår kan forvaltningen repræsentere kommunen – alene eller sammen med politikere?
- › Hvordan tilrettelægges beslutningsprocesser, når beslutningen involverer eksterne aktører/kommuner – hvilke erfaringer er der, er der situationer, hvor der evt. er brug for at styrke processen m.v.?
- › Hvordan håndteres det, hvis en forhandling, hvor kommunen er involveret, kræver fortrolighed i en snæver kreds i kommunen?
- › Hvordan er arbejdsdelingen mellem politikere og forvaltning, når der skal opsøges og etableres nye samarbejder?

FORVALTNINGENS ROLLE I IMPLEMENTERINGEN AF DE POLITISKE MÅL OG BESLUTNINGER

Kommunalbestyrelsen har ansvaret for at sikre, at de politiske beslutninger implementeres efter hensigten.

Det politiske arbejde er derfor ikke nødvendigvis slut, når kommunalbestyrelsen har truffet beslutning eller formuleret målene. Ofte er der også behov for politisk opmærksomhed – særligt når der er tale om store omstillinger. Der kan som led i implementeringen være behov for at drøfte opgaveløsningen politisk og evt. for-

mulere yderligere mål eller justere målene. Forvaltningen har ansvaret for, at de politiske beslutninger føres ud i livet. Politikerne skal altid kunne have tillid til, at forvaltningen udfører opgaverne, så de på én gang er fagligt og sagligt i orden, og følger gældende regler samt hensigten med de politiske beslutninger. Derfor er det vigtigt, at politikerne får viden om, hvordan deres beslutninger virker i praksis – om de politiske intentioner er indfriet, eller om der er utilsigtede konsekvenser, som kræver ny politisk stillingtagen.

› INSPIRATIONSTEMAER: IMPLEMENTERING AF POLITISKE BESLUTNINGER

- › Kommunikerer politikker og mål for borgere, virksomheder med videre på den rigtige måde, og hvordan er arbejdsdelingen mellem politikere og forvaltning i denne kommunikationsopgave?
- › Har politikere og forvaltning samme billede af ambitionerne med de politiske beslutninger?
- › Hvilken rolle har politikerne i implementeringen af mål og politiske beslutninger?
- › Er der tilstrækkelig politisk opmærksomhed på implementeringen af større politiske initiativer?
- › Er der løbende dialog mellem politikere og forvaltning om mål og fremdrift i implementeringen?
- › Hvordan skal forvaltningen agere, hvis der opstår politisk uenighed om implementeringen?
- › Hvordan får politikerne viden om, hvordan mål og politiske beslutninger virker?

FORVALTNINGENS ROLLE I MEDIEHÅNDBLINGEN

Mediebilledet har ændret sig markant. Der er nyheder døgnet rundt, og de sociale medier fylder stadig mere. Hastigheden i nyhedsstrømmen er blevet væsentlig højere, og det har skabt et pres for hurtige reaktioner fra politikere og forvaltning. Enkelt-sager kan accelerere mediemæssigt og udvikle sig, hvis ikke de bliver håndteret hurtigt. Det kan udfordre hensynet til at få fagligheden helt på plads, inden man reagerer på en sag, og forholdsvis små sager kan trække betydelige ressourcer i forvaltningen og ende med at forskyde fokus i det politiske arbejde. Beslutningsgangene i

kommunerne udfordres, og det stiller nye krav til koordination og samspil mellem politikere og forvaltning.

De sociale medier har skabt en ny direkte kommunikation mellem borgere, politikere og forvaltning uden om de traditionelle medier. Den politiske debat har fået en ny platform. Det skaber et potentiale i forhold til inddragelse, diskussion og kommunikation med borgerne – men øger samtidig borgernes forventninger til personlige og hurtige svar, og gør det let at organisere sig omkring enkelt-sager.

› INSPIRATIONSTEMAER: FORVALTNINGEN OG MEDIERNE

- › Er der klarhed om forvaltningens rolle i medierne – hvad kan forvaltningen udtale sig om i relation til det politiske arbejde i kommunen?
- › I hvilket omfang kan forvaltningen kommunikere om det kommunalpolitiske arbejde på kommunens egne kommunikationskanaler (hjemmeside, Facebook profil, LinkedIn med videre)?
- › Er der fælles forståelse for, hvordan kritik af kommunens medarbejdere i medierne håndteres?
- › Er der klarhed over rollefordelingen mellem forvaltning og politikere, når en enkelt-sag rammer medierne, og der skal handles under pres?
- › Er der klarhed over forvaltningens rolle i forhold til at bistå politikerne på de sociale medier?
- › Hvordan skal forvaltningen agere, hvis politikere fremlægger faktisk forkerte informationer i medierne, herunder på de sociale medier?

BILAG / KODEKS MED SYV CENTRALE FORPLIGTELSESR*

Embedsmænd og ledere i kommunerne skal professionelt og loyalt rådgive og bistå kommunalbestyrelse og udvalg inden for lovgivningens rammer.

De skal derfor overholde en række forpligtelser og normer, hvoraf nogle følger af grundlæggende retlige normer, andre af de uformelle spilleregler, der har udviklet sig for samspillet mellem politisk ledelse og embedsværk.

Syv af disse forpligtelser er her formuleret i et kodeks under overskrifterne:

- 1 / Lovlighed**
- 2 / Sandhed**
- 3 / Faglighed**
- 4 / Partipolitisk neutralitet**
- 5 / Ansvar og ledelse**
- 6 / Udvikling og samarbejde**
- 7 / Åbenhed om fejl**

Overholdelsen af disse forpligtelser er afgørende for kvaliteten af det arbejde, der udføres i kommunerne. Og dermed også afgørende for, at medarbejdernes arbejde opfattes som troværdigt af politikerne, pressen og borgerne.

Alle embedsmænd skal derfor i deres daglige arbejde respektere de syv centrale forpligtelser.

* Kilde: Embedsmanden i det moderne folkestyre – Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd, Djøf Forlag, 2015
Gengivet med venlig tilladelse fra Djøf Forlag.

1 / LOVLIGHED

Alle medarbejdere skal altid handle inden for gældende ret.

Det er grundlæggende i en retsstat, at alle – herunder naturligvis også kommunalbestyrelser, embedsmænd og andre ansatte i kommunen – holder sig inden for loven. Al rådgivning og bistand til den politiske ledelse samt udførelsen af beslutningerne skal derfor ske inden for rammerne af gældende ret. Beslutninger skal have hjemmel,

og afgørelser mv. skal baseres på saglige hensyn.

Der kan forekomme tvivlstilfælde, hvor juraen ikke er klar og entydig. I sådanne tilfælde er det afgørende, at forvaltningen over for kommunalbestyrelse eller udvalg redegør for overvejelserne bag den fortolkning af bestemmelsen, som forvaltningen lægger til grund.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd skal sikre sig, at dagsordentekster og indstillinger til kommunalbestyrelse og udvalg er i overensstemmelse med lovgivningen.
- › Hvis der i et udvalg er politisk ønske om at træffe en beslutning, der vurderes som ulovlig, skal embedsmændene orientere borgmesteren.
- › Hvis borgmesteren ikke ønsker at gribe ind over for en beslutning, der vurderes som ulovlig, eller selv ønsker at stille forslag om en sådan, skal embedsmændene sørge for, at Økonomiudvalget i skriftlig form orienteres om den juridiske vurdering.
- › Hvis kommunalbestyrelsen, et udvalg eller en overordnet giver en ordre til en handling, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at handlingen er ulovlig.
- › Embedsmænd og ledere skal sikre sig, at de dispositioner, der træffes i kommunen (såvel på rådhuset som på de kommunale institutioner), er i overensstemmelse med den relevante lovgivning på området, herunder har den fornødne hjemmel og overholder de forvaltningsretlige regler.

2 / SANDHED

Embedsmænd og andre ansatte skal leve op til sandhedspligten. De må ikke videregive oplysninger, som er urigtige, eller som i den givne sammenhæng må anses for vildledende. Og de må ikke medvirke til, at borgmesteren, kommunalbestyrelsen eller et udvalg giver urigtige eller vildledende oplysninger.

Sandhedspligten gælder i forhold til kommunalbestyrelsen, de politiske udvalg og borgmesteren, i forhold til enkelte politikere, alle medarbejdere og alle uden for kommunen.

Sandhedspligten betyder ikke, at der kan røbes oplysninger i strid med tavsheds-

pligten. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunalbestyrelsesmedlemmer som led i varetagelsen af deres hverv har adgang til sagsindsigt i materiale, der foreligger i endelig form i kommunens administration, herunder fortroligt materiale. Begæring om sagsindsigt skal rettes til borgmesteren. Embedsmænd skal naturligvis bistå de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der måtte ønske at se materiale vedrørende en sag.

Sandhedspligten gælder også for ledere og andre medarbejdere, hvis de i forbindelse med forberedelse af beslutninger bliver bedt om at bidrage med oplysninger.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd må ikke give urigtige eller vildledende oplysninger til kommunalbestyrelsen, medarbejderne eller andre.
- › Embedsmænd må ikke medvirke til, at den politiske ledelse giver urigtige eller vildledende oplysninger.
- › Embedsmænd må ikke rådgive kommunalbestyrelse, udvalg eller borgmester på en måde, som indebærer, at der fx ved afgivelse af urigtige oplysninger eller fortielse af oplysninger handles i strid med sandhedspligten. Og de skal advare, hvis den politiske ledelse er på vej til at handle i strid med sandhedspligten.
- › Hvis kommunalbestyrelsen, et udvalg eller en overordnet giver ordre til at videregive oplysninger, skal embedsmænd sige fra, hvis det er klart, at ordren strider mod sandhedspligten.

3 / FAGLIGHED

Embedsmænd, ledere og andre ansatte skal handle inden for rammerne af almindelig faglighed. Det gælder i forbindelse med udarbejdelse af dagsordentekster og andet beslutningsgrundlag samt i øvrigt ved udarbejdelse af materiale, der fremstår som udtryk for faglige vurderinger. Det gælder i samme omfang, når beslutningerne skal gennemføres.

Det er aldrig sådan, at embedsværkets faglige indsigt dikterer en bestemt politik, og selv i de tilfælde, hvor der er en endog meget entydig faglig indsigt i en politisk relevant problemstilling, forbliver det en politisk afgørelse, om man vil handle, hvornår og hvordan man vil gøre det samt at forklare det over for offentligheden. I en kommune er det kommunalbestyrelsen,

der fastlægger den politik, den ønsker at føre, og som præsenterer denne politik over for offentligheden.

Embedsmænd og ledere bør ikke i ly af deres faglighed uden om kommunalbestyrelsen arbejde for at fremme synspunkter og løsninger, som kan opfattes som udtryk for varetagelse af interesser knyttet til den gren af forvaltningen, hvor de arbejder, eller den faggruppe, som de tilhører. Derimod kan der i rådgivningen indgå en vurdering af, hvordan en påtænkt beslutning vil påvirke den kommunale organisation.

Opgaver med at formidle kommunalbestyrelsens politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden indgår også i embedsmændenes arbejde.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd og ledere skal informere og rådgive kommunalbestyrelse, udvalg eller borgmester om det relevante faglige grundlag i forbindelse med beslutninger om fx et nyt politisk initiativ eller en forvaltningsafgørelse.
- › Embedsmænd og ledere skal i deres bistand og rådgivning om det faglige grundlag alene lade sig lede af, hvad de fagligt anser for det rigtige, og ikke fx af, hvad der set fra den politiske ledelses perspektiv måske kunne være det mest bekvemme eller af, hvad der måtte være i deres faggruppes interesse. Bistand og rådgivning om det faglige grundlag kan samtidig ledsages af politisk-taktisk rådgivning, ligesom udvælgelsen af alternative løsninger og den endelige indstilling naturligt tager udgangspunkt i flertallets grundopfattelse.
- › Forvaltningen kan bistå borgmester og udvalgsformænd med at præsentere deres politiske opfattelser, fx ved at udarbejde taleudkast eller svar på spørgsmål, men det må ske på en måde, så den politiske præsentation ikke kommer til at fremstå med et vildledende fagligt skær.
- › Embedsmændene og lederne skal sikre, at såvel konkrete forvaltningsafgørelser som beslutninger i forbindelse med ydelse af service til borgerne træffes på det bedst mulige faglige grundlag og uden at være påvirket af uvedkommende hensyn.

4 / PARTIPOLITISK NEUTRALITET

Embedsmænd skal i deres arbejde være partipolitisk neutrale.

Embedsmænd skal være partipolitisk neutrale, så de ikke opfattes som en del af det politiske spil, og så de kan bruges som troværdige embedsmænd, hvis et andet flertal kommer til magten.

I en kommune medvirker alle politiske grupper i de konkrete afgørelser, der træffes i udvalgene. Skal de kunne løfte dette ansvar, må de kunne have tillid til de oplysninger og analyser, embedsmændene præsenterer. Tilsvarende må en evt. ny borgmester kunne tro på, at han eller hun vil få samme betjening som forgængeren. Derfor må embedsmændene være partipolitisk neutrale.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd må ikke lade deres egne politiske holdninger få indflydelse på den rådgivning og bistand, de yder kommunalbestyrelsen, udvalgene eller borgmesteren, men skal professionelt og loyalt sikre den bedst mulige gennemførelse af den politik, disse ønsker ført.
- › Embedsmænd må ikke bistå borgmesteren eller andre kommunalbestyrelsesmedlemmer i deres rent partipolitiske aktiviteter eller medvirke i forbindelse med valgkampe.
- › Embedsmænd kan ikke bidrage med rådgivning om, hvilke partier der skal indgå i en konstituering, dog bortset fra eksempelvis lister over poster til besættelse eller tekniske beregninger vedr. forholdstalsvalgmåden.

5 / ANSVAR OG LEDELSE

Alle ansatte skal aktivt medvirke til at realisere de opgaver, strategier og mål, som kommunalbestyrelsen, borgmesteren og den administrative ledelse har fastlagt. Og de skal inden for lovgivningens rammer efterleve de instruktioner, som de modtager fra overordnede i overensstemmelse med ansvarsfordelingen i deres organisation.

Alle medarbejdere skal medvirke til, at kommunalbestyrelsens beslutninger bliver ført ud i livet. Det er en del af deres generelle loyalitetspligt. De skal også medvirke til, at kommunalbestyrelsens almindelige politik bliver omsat i administrativ og ledelsesmæssig praksis.

Det forudsætter et samarbejde mellem embedsmændene, der normalt arbejder på rådhuset, og de udførende enheder som

skoler, ældrecentre, daginstitutioner eller genbrugsstation.

Det daglige arbejde vil normalt blive udført i et uformelt samarbejde mellem de ansatte, hvor man drøfter, hvorledes opgaverne skal løses. I tilfælde af, at der er forskellige synspunkter, træffer den overordnede en beslutning, som de ansatte skal følge. De ansatte har som klar hovedregel pligt til at efterleve en evt. ordre fra deres overordnede. Det følger af de almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelser.

Det ansvar, som overordnede har i organisationen, kommer også til udtryk, hvis der opstår tvivlsspørgsmål om fx faglige spørgsmål. Sådanne tvivlstillfælde afgøres af den overordnede, som samtidig hermed påtager sig ansvaret for, at beslutningerne er rigtige.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › Embedsmænd og andre ansatte skal udvise ansvarlighed og samarbejdsvilje i forbindelse med de opgaver, de skal udføre.
- › Alle medarbejdere skal medvirke til, at kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger bliver implementeret, og skal følge, om de får den ønskede virkning.
- › Embedsmænd skal gøre deres overordnede opmærksom på en tvivl om lovligheden af en handling eller tvivl om faglige spørgsmål eller overholdelse af sandhedspligten, så den overordnede kan tage stilling hertil. Ved uenighed skal en embedsmand som hovedregel efterleve den overordnedes afgørelse.
- › Embedsmænd skal sige fra over for ulovlige handlinger og brud på sandhedspligten, som en leder måtte give ordre til, hvis det er klart, at der er tale om ulovlige handlinger, herunder brud på sandhedspligten. Hvis lederen fastholder sin ordre, skal embedsmanden underrette lederens umiddelbart overordnede om forholdet, samtidig med at lederen underrettes herom.

6 / UDVIKLING OG SAMARBEJDE

Medarbejderne skal løbende bestræbe sig på at udvikle opgaveløsningen og at forbedre kvaliteten af bistanden til den politiske ledelse. De skal i deres bestræbelse på at opnå de bedste resultater følge udviklingen på deres område og være åbne og lydhøre over for omverdenen og samarbejde med andre. Og de skal forvalte de offentlige ressourcer på en økonomisk effektiv måde.

Kommunerne skal udvikle sig med hensyn til kvalitet og effektivitet. Embedsmænd og ledere bør derfor have fokus på, om kvalitet og effektivitet kan forbedres på deres ansvarsområde. Det kræver åbenhed over for faglig kritik fra omverdenen og åbenhed over for ny inspiration udefra.

Det kræver, at embedsmænd har evnen og viljen til nytænkning – fx i forhold til politiske ønsker fra kommunalbestyrelse, udvalg og borgmester eller i lyset af nye udfordringer og muligheder. Det kræver endelig tæt kontakt til brugerne.

For at opnå de bedste resultater skal kommunerne handle som en del af en sammenhængende offentlig sektor.

Ressourcerne – bevillinger, bygninger, udstyr mv. – skal forvaltes økonomisk effektivt og i overensstemmelse med de formål, som de skal opfylde.

7 / ÅBENHED OM FEJL

Ledelsen skal sikre en kultur, hvor fejl bliver håndteret hurtigst muligt, og hvor man lærer af fejl.

Det er ledelsens ansvar at sikre en kultur i kommunen, hvor alle ledere og medarbejdere åbent kan gå til deres overordnede, hvis der er begået en fejl. Den overordnede må herefter tage stilling til fejls karakter, og hvorledes den skal håndteres.

Embedsmænd skal gøre sig stor umage med at undgå fejl. Men fejl kan ikke helt undgås. Kommunen skal have en kultur, hvor man tager hånd om de fejl, der bliver begået, så man får rettet op og lærer heraf. Hvis man har begået fejl, må det ikke benægtes, og man må ikke prøve at dække over fejlen.

› **PLIGTEN BETYDER FX:**

- › En medarbejder, som opdager, at der i organisationen er sket en ikke uvæsentlig fejl, skal umiddelbart gå til sin leder med problemet, så der bliver taget stilling til fejlen.
- › Medarbejderen må ikke dække over en sådan fejl i forhold til den overordnede og i sidste instans i forhold til den politiske ledelse.



KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370
kl@kl.dk
www.kl.dk

Produktionsnr. 830149
ISBN 978-87-93365-29-2