

Notat om ændring af Randers Byråds styrelsesvedtægt samt om omkonstituering i juni 2015.

Randers Byråd vedtog den 22. juni 2015 (sag nr. 154) ved anden behandling en ændring af sin styrelsesvedtægt. For ændringen stemte 16 medlemmer af byrådet, imod stemte 10, mens 5 undlod at stemme. Det er i byrådets protokol forudsat, at ændringen trådte i kraft umiddelbart.

Ændringen består navnlig i følgende omlægning af ressortområder mellem byrådets stående udvalg samt ændrede medlemstal i nogle udvalg:

- Det hidtidige Erhvervs- og Landdistriktsudvalg med 7 medlemmer nedlægges, dets opgaver overgår til økonomiudvalget
- Der etableres et Landdistriktsudvalg med 7 medlemmer
- Nogle af Socialudvalgets opgaver (beskæftigelsesindsats for ikke arbejdsmarkedsparete borgere) overføres til Beskæftigelsesudvalget
- Beskæftigelsesudvalgets medlemstal øges fra 5 til 7 ændres
- Børn- og Skoleudvalgets medlemstal mindskes fra 9 til 7.

En tidligere påtænkt reduktion af økonomiudvalgets medlemstal fra 9 til 7 blev skrinlagt. Det samme blev en påtænkt udskiftning af en repræsentant for byrådet i selskabet Randers Spildevand A/S.

Samtidig med ændringen i styrelsesvedtægten nedlagdes et koordinationsudvalg mellem beskæftigelses- og socialområdet, som var nedsat af økonomiudvalget som led i den oprindelige konstitueringsaftale. I udvalget havde siddet dels folkevalgte, dels embedsmænd.

Lige efter den endelige vedtagelse af styrelsesvedtægtsændringen omkonstituerede byrådet sig (sagerne 155-163) ved anmeldelse af nye valggrupper og nyvalg af medlemmer til økonomiudvalget og samtlige stående udvalg. Valggruppen bestående af Venstre og Dansk Folkeparti havde 16 af byrådets 31 medlemmer. Børn- og Skoleudvalget samt Sundheds- og Omsorgsudvalget endte med at få hvert 9 medlemmer. Aftalen om omkonstituering medførte bl.a., at tre hidtidige formænd for stående udvalg mistede disse hverv.

Dette notat bygger på

- de dokumenter vedrørende Randers Byråds konstituering i december 2013, som fremgår af kommunens hjemmeside
- protokollaterne fra Randers Byråds og dets udvalgs møder i juni 2015 med bilag, således som de fremgår af kommunens hjemmeside
- pressemeddelelse af 27. maj 2015 fra Venstres og Dansk Folkepartis byrådsgrupper
- protokollat af Børn- og Skoleudvalgets møde den 3. februar 2015
- mundtlige, supplerende oplysninger fra byrådsmedlem Bjarne Overmark.

Sagens forløb

Styrelsesvedtægtsændringen blev behandlet i økonomiudvalget den 1. juni 2015 og førstebehandlet af byrådet den 8. juni 2015. Det skete ifølge dagsordensteksten efter indstilling fra forvaltningen. Indstillingen

var ikke nærmere motiveret i dagsordensteksten, men der henvistes til en politisk aftale mellem Venstres og Dansk Folkepartis byrådsgrupper. Denne aftale med overskriften "Randers i fremdrift" var bilag til dagsordenen til byrådsmødet. I aftalen angives en række politiske mål om Randers' udvikling, som motiverede omlægninger i udvalgsstruktur mv. Derudover anføres bl.a.:

Randers byråd konstituerede sig med 30 mandater ud af 31 mulige i december 2013. Konstitueringen var teknisk og uden en klar politik for, hvad der skulle udføres. I stedet skulle linjerne for de næste fire år lægges i forbindelse med byrådets visionsproces i starten af 2014. ...

...

Forudsætningen for at vi kan skabe vækst og udvikling kræver et stærkt, ansvarligt og godt sammentømret byråd. Et byråd der lader de taktiske, partipolitiske tiltag vige tilbage for den fælles opgave på tværs af partierne: At kæmpe for Randers Kommunes borgere, virksomheder og organisationer.

På mange områder er et klart flertal i byrådet lykkedes med at skabe brede forlig, som netop indfrier vores ønske om at skabe bedre rammer for borgere og virksomheder. Byrådets vision for 2021 blev vedtaget med 27 af 31 byrådsmedlemmer. ...

Der er med andre ord tale om et byråd som har lykkedes med mange brede forlig hen over midten. Vi må også erkende, at det ikke er med hjælp fra flere af de byrådsgrupper, der stod bag konstitueringsaftalen fra december 2013. Flere af disse grupper har bevist valgt en strategi om at stå uden for indflydelsen og undgå at tage ansvar på trods af, at de blev tildelt indflydelsesrige udvalgsformandsposter.

Grupperne har gentagne gange vist, at de ikke accepterer flertallets beslutninger ved at modarbejde disse for eksempel ved at påstå processuelle fejl. Endvidere har grupperne gentagne gange udtrykt mistillid til forvaltningen og forvaltningens arbejde uden grund. Dette har medvirket til at udfordre det faglige arbejdsklima i forvaltningen og kan i længden skabe usikkerhed om at arbejde med forandringer. Forvaltningen og den politiske ledelse er gentagne gange blev anklaget for at tale usandt, handle ulovligt og sågar begå dokumentfalsk alt sammen uden der på nogen måde har været hold i påstandene.

På den baggrund ser vi det ikke muligt at genetablere tilliden fra konstitueringsaftalen fra 2013. Venstre og Dansk Folkeparti har endvidere konstateret, at det er en uhensigtsmæssig udvalgsstruktur, der blev fastlagt i den daværende konstitueringsaftale.

Venstre og Dansk Folkeparti har på den baggrund besluttet at indgå en aftale om omkonstituering af byrådet. Målet er at sikre tydelighed og gennemslagskraft i de initiativer som byrådets flertal vedtager og ønsker omsat til handlinger. Derfor har vi lagt vægt på at udpege udvalgsformænd, der er enige i hovedtrækkene i den førte politik. Endvidere har Venstre og Dansk Folkeparti lagt vægt på at skabe mulighed for at udpege udvalgsformænd, der med respekt for de demokratiske spilleregler proaktivt i samarbejde med sit udvalg og sin forvaltning/direktør sikrer, at politikken bliver gennemført bedst muligt. Af samme grund har Venstre og Dansk Folkeparti valgt at fastholde udpegningerne af de politiske tillidsposter, som blev tildelt de socialdemokratiske og det radikale byrådsmedlem ved konstitueringsaftalen fra december 2013 for fortsat at sikre mulighed for brede forlig hen over midten.

Det er vores forventning, at vi med det nye stærke udvalgsformandshold bakket op af vores respektive partigrupper, kan sikre en stærk udvikling af Randers Kommune. Venstre og Dansk Folkeparti ønsker med denne aftale, at bringe tilliden og troværdigheden tilbage i samarbejdet mellem byrådet, udvalgsformanden og forvaltningen.

Omkonstitueringen kommer til at medføre følgende ændringer:

Erhvervs- og landdistriktsudvalget nedlægges.

Erhvervsområdet bringes tilbage til økonomiudvalget og dermed under Borgmesteren, idet denne og hans kommunaldirektør er de væsentligste ansigter udadtil i ft. erhvervslivet.

Der oprettes et særskilt Landdistriktsudvalg med 7 udvalgsmedlemmer, hvis formål bliver at sikre balance mellem landdistrikterne og Randers by. Målet er at tilsikre en langt mere udfarende landdistriktspolitik, der bygger på øget involvering mellem de enkelte områder og udvalget.

Udvalget for Social og de ikke arbejdsmarkedsparete føres tilbage til tidligere konstruktion, hvor der var et socialudvalg og et arbejdsmarkedsudvalg. De ikke arbejdsmarkedsparete føres dermed sammen med de arbejdsmarkedsparete for at sikre bedre samhørighed i forhold til det med at skabe jobs. De 2 udvalg bliver derfor benævnt socialudvalget og beskæftigelsesudvalget. Begge udvalg har 7 udvalgsmedlemmer. Koordinationsudvalget mellem de to udvalg nedlægges hermed.

Alle øvrige udvalg fastholdes i kompetence form og udvalgsstruktur. Udvalgsstrukturen sammensættes som følger:

Borgmester Claus Omann Jensen

Venstre og Dansk folkeparti er indstillet på at stemme for, at 1 viceborgmester Mogens Nyholm og 2. viceborgmester Henning Jensen Nyhuus fortsat er udpeget til disse poster.

Økonomiudvalget ledes af Claus Omann Jensen Børn og Skoleudvalget ledes af V

Teknik og miljø ledes af DF

Venstre og Dansk Folkeparti er indstillet på at stemme for at Sundhed og ældre fortsat ledes af A

Landdistriktsudvalget ledes af V Socialudvalget ledes af V Beskæftigelsesudvalget ledes af V

Venstre og Dansk Folkeparti er indstillet på at stemme for at Kultur og fritidsudvalget fortsat ledes af B

Aftalen er gældende fra 22. juni 2015, når byrådet har behandlet de påkrævede ændringer af styrelsesvedtægten på to på hinanden følgende møder.

...

Nogenlunde samtidig med, at dagsordenen for økonomiudvalgets møde den 1. juni 2015 blev udsendt, offentliggjorde byrådsgrupperne for Dansk Folkeparti og Venstre en fælles pressemeddelelse af 27. maj 2015, ligeledes under overskriften "Randers i fremdrift". Heri står bl.a.:

Venstre og Dansk Folkeparti i Randers Byråd ønsker at foretage en omkonstituering for at genskabe tilliden mellem byrådet, udvalgene, udvalgsformænd og forvaltningen for at sikre grundlaget for vækst og udvikling i Randers Kommune. De to grupper ønsker endvidere at ændre på en uhensigtsmæssig udvalgsstruktur, der blev fastlagt i forbindelse med konstitueringsaftalen i 2013.

...

På den baggrund havde Socialdemokratiet, Venstre og Dansk Folkeparti i starten af 2015 en fælles forståelse af, at det ikke var muligt at genskabe tilliden til en række af udvalgsformændene fra konstitueringsaftalen fra 2013.

Desværre har det efterfølgende vist sig, at socialdemokratiet har valgt ikke at holde fast i forståelsen om at foretage en omkonstituering.

Venstre og Dansk Folkeparti holder dog fast i at gennemføre omkonstitueringen, idet vi ønsker udvalgsformandspladserne besat med personer, der accepterer flertallets beslutninger og proaktivt med engagement vil gennemføre beslutningerne. Samtidig ønsker Venstre og Dansk Folkeparti at skabe fortsat mulighed for brede forlig hen over midten og fastholder derfor udpegningerne af de politiske tillidsposter, som blev tildelt de socialdemokratiske og det radikale byrådsmedlem ved konstitueringsaftalen fra december 2013.

Den 28. maj 2015 henvendte fem byrådsmedlemmer sig til Statsforvaltningen, som fører det statslige tilsyn med kommunerne. Med henvisning til det ovenfor citerede materiale skrev de bl.a.:

I henhold til kommunestyrelseslovens § 50 a, stk. 1, 1. pkt. anmodes Statsforvaltningen hermed om at tage skridt til at annullere den beslutning, som et flertal i først økonomiudvalget (på dets møde den 1. juni 2015) og dernæst i byrådet (på dets møder hhv. den 8. juni 2015 og 22. juni 2015) forventes at træffe om ændringer i styrelsesvedtægten for Randers Kommune, idet det er undertegnede opfattelse, at ændringen er en udmøntning af en ny konstitueringsaftale indgået mellem Dansk Folkeparti og Venstre, og at denne alene har til formål at fjerne Daniel Madie, Det Konservative Folkeparti, som formand for erhvervs- og landdistriktsudvalget, Kasper

Fuhr Christensen, Velfærdslisten, som formand for socialudvalget inklusive ikke-arbejdsmarkedspare og Bjarne Overmark, Beboerlisten, som formand for børn- og skoleudvalget samt Kim Kristensen som fmd. fort spildevandsaktieselskabsbestyrelsen.

...

Forslaget om omkonstituering kommer efter forgæves forsøg på at få os væltet i de enkelte udvalg, hvilket der ikke var flertal for.

Sidstnævnte bemærkning henviser til, at Børn- og Skoleudvalget den 3. februar 2015 behandlede en sag under overskriften "Mistillidsvotum til udvalgsformanden". I protokollen står:

Morten Grosbøl (O) har begæret følgende på udvalgsdagsordenen:

"Børn og skoleudvalget ønsker hermed at udtrykke mistillid til formanden Bjarne Overmark.

Vi finder at det er uforeneligt med arbejdet som formand at

- 1) Han offentligt opfordrer folk til fysiske blokader af andre byrådsmedlemmer.
- 2) Han offentligt bruger udtryk om andre byrådsmedlemmer som f.eks: Stanken af uhæderlighed og halve og hele løgne breder sig i skolelukningssagen -Taliban er jo kendt for at forhindre børn i at gå i skole - de der nu vil lukke skoler, er nogle svagpissere - endvidere kalder han andre byrådsmedlemmer løgnere og uhæderlige mennesker.
- 3) Han offentligt forsøger at fjerne den forvaltning han er sat til at samarbejde med.
- 4) Han på enhver måde forsøger at nedgøre Randers og Randers Byråd i den offentlige debat.

Vi kan, som udvalg, ikke føle os fyldestgørende repræsenteret af Bjarne Overmark, når han går ind for sådanne holdninger og metoder."

Beslutning

Udsat. Fatma Cetinkaya var fraværende.

Som følge af de fem byrådsmedlemmers henvendelse til Statsforvaltningen udarbejdede Randers Kommunes forvaltning den 29. maj 2015 et notat om de påtænkte ændringer i styrelsesvedtægten. Forvaltningens vurdering har følgende ordlyd:

Forvaltningen bemærker indledningsvis, at byrådet med kommunestyrelseslovens bestemmelser er overfaldt et meget vidtgående (frit) skøn til ud fra en hensigtsmæssighedsvurdering at træffe beslutning om indretningen af styrelsen af de kommunale anliggender med hensyn til antallet af udvalg, udvalgenes størrelse og disses myndighedsområder.

Skønnet afgrænses af bl.a. kravet om saglighed, der indebærer, at ændring skal være båret af sagligt vedkommende hensyn. Den retlige vurdering af forslagene til ændringer i styrelsesvedtægten beror således på, om beslutning om ændret struktur ud fra sagens objektive omstændigheder er båret af sagligt vedkommende hensyn. En ændring, som alene gennemføres med henblik på at reducere en eller flere bestemte politikeres indflydelse vil derimod være ulovlig.

Forvaltningen har på baggrund den politiske aftale fremlagt forslag til ændret styrelsesvedtægt og har i den forbindelse vurderet grundlaget og omfanget af forslaget til ændringer med henblik på, om forslaget begrunder en ny konstituering.

Forvaltningen bemærker herved, at forslaget om ændringer i udvalgsstrukturen indgår som et delelement i den politiske aftale mellem Venstre og Dansk Folkeparti. Aftalen indeholder herudover en beskrivelse af konsekvenserne af strukturændringerne, hvis de bliver vedtaget (omkring omkonstituering), samt en række tilkendegivelser om konkrete politiske temaer og emner, der ikke relaterer sig til selve forslaget om strukturændringer og derfor ikke bør vurderes i tilknytning hertil.

Det er forvaltningens vurdering, at forslaget til strukturændringer har et omfang og en karakter, der kan begrunde en omkonstituering. Forvaltningen lægger herved vægt, at der både nedlægges og oprettes et udvalg og i den forbindelse sker omfordeling af opgaver mellem udvalgene, at medlemstallet i to udvalg reduceres og i et udvalg forhøjes, og at der sker en forholdsvis omfattende ændring i opgavefordelingen mellem flere udvalg.

Forvaltningen har i forlængelse heraf vurderet om byrådet ved at vedtage en ændret struktur varetager sagligt vedkommende formål.

I relation til den politiske aftale bemærkes, at nedlæggelsen af Erhvervs- og Landdistriktsudvalget med den konsekvens, at erhvervsområdet flyttes til Økonomiudvalget er begrundet i, at Borgmesteren og kommunaldirektøren er de væsentligste ansigter udadtil i ft. erhvervslivet. Etablering af Landdistriktsudvalget er begrundet i at sikre balance mellem landdistrikterne og Randers by og at tilsi- kke en langt mere udfarende landdistriktspolitik, der bygger på øget involvering mellem de enkelte områder og udvalget. Forslaget om ændret opgavefordeling mellem Socialudvalget og Beskæftigelsesudvalget er begrundet med, at de ikke arbejdsmarkedsparate borgere dermed føres sammen med de arbejdsmarkedsparate for at sikre bedre sam- hørighed i forhold til det med at skabe jobs.

Forvaltningen bemærker i tilknytning hertil, at det på linje med en række andre kommuner er naturligt, at erhvervsområdet indgår som en del af Økonomiudvalgets opgaveområde. Forvaltningen bemærker endvidere i, at den foreslåede ændrede opgavefordeling mellem Socialudvalget og Beskæftigelsesudvalget vurderes at være hensigtsmæssig, idet den sikrer en mere tydelig fordeling af opgaverne. Den hidtidige opgavefordeling har således kunnet give anledning til snitfladeudfordringer mellem de to udvalg, hvilket bl.a. var baggrunden for at oprette et formelt koordinationsudvalg mellem de to udvalg. Med forslaget til ændringer foreslås koordinationsudvalget således også nedlagt.

Det er endvidere forvaltningens vurdering, at ønsket om en harmonisering af medlemstallet i Økonomiudvalget og de stående udvalg, således at alle udvalg har samme medlemstal, ligger inden for rammerne af den hensigtsmæssighedsvurdering, som byrådet kan foretage.

Forvaltningen vurderer således samlet, at en ændret udvalgsstruktur som angivet er båret af sagligt vedkommende hensyn, der ligger inden for rammerne af den hensigtsmæssighedsvurdering, som byrådet lovligt kan foretage.

I forlængelse af strukturændringen skal der som angivet ske en omkonstituering af Økonomiudvalget og stående udvalg, hvortil der kan anmeldes nye valggrupper. Forvaltningen bemærker hertil, at spørgsmålet om anmeldelse af nye valggrupper alene er et politisk anliggende partigrupperne imellem. Politiske tilkendegivelser herom ses derfor ikke at have betydning for strukturændringernes lovlighed. Den del af den politiske aftale mellem Venstre og Dansk Folkeparti, der omhandler konsekvenserne af en ændret struktur, herunder forhold i relation til en omkonstituering, må ses i denne politiske sammenhæng og indebærer ikke, at byrådet i relation til beslutningen om en ændret struktur, kan antages at varetage uvedkommende hensyn.

Det bemærkes, at det er op til de stående udvalg at vælge deres formand, og at kommunestyrelsesloven ikke indeholder bestemmelser om en udvalgsformands funktionsperiode.

Byrådet blev orienteret om, at forvaltningens notat blev fremsendt til Statsforvaltningen på baggrund af de fem byrådsmedlemmers henvendelse dertil.

Byrådet vedtog den ændrede styrelsesvedtægt ved anden behandling den 22. juni 2015. Umiddelbart herefter anmeldtes nye valggrupper, og der blev foretaget nyvalg til de stående udvalg. I medfør af ksl § 27, stk. 1 og 3, forøgedes medlemstallet i to af de stående udvalg fra 7 til 9. Efter byrådsmødet, samme aften, mødtes to af de stående udvalg for at vælge formænd og næstformænd.

Statsforvaltningen besvarede de fem byrådsmedlemmers henvendelse i udtalelse af 25. juni 2015. I udtalelsen konkluderes:

Statsforvaltningen har noteret sig, at forslaget til ændret styrelsesvedtægt ud over ønske om nyvalg til udvalgsformandspladser er begrundet med ønske om ændret og angiveligt mere hensigtsmæssig og for

socialudvalget og beskæftigelsesudvalget mere tydelig opgavefordeling mellem udvalg, ønske om forbedret opgavevaretagelse i et landdistriktsudvalg med opgaver, der kun vedrører landdistrikters vilkår, samt ønske om en harmonisering af medlemstallet i økonomiudvalget og de stående udvalg.

Under henvisning til de hensyn ud over ønsket om nyvalg til udvalgsformandspladser, der efter det oplyste har begrundet forslaget til ændret styrelsesvedtægt, finder Statsforvaltningen ikke grundlag for at antage, at ændring af styrelsesvedtægten alene gennemføres med henblik på at reducere et eller flere byrådsmedlemmers politiske indflydelse på bestemte sagsområder. Ændring af styrelsesvedtægten med henblik på varetagelse af de i øvrigt nævnte hensyn må efter Statsforvaltningens opfattelse anses for sagligt begrundet.

Statsforvaltningen finder således, at den foreslåede ændring af styrelsesvedtægten ikke kan anses for usagligt begrundet.

Da både ændringer i styrelsesvedtægten, som indebærer nedlæggelse og oprettelse af udvalg, væsentlige ændringer i udvalgenes opgaver og ændring i medlemstal i økonomiudvalg og stående udvalg giver adgang til fornyet gruppeanmeldelse, er det ikke i strid med lovgivningen, at der foretages en omkonstituering.

Det retlige grundlag for sagens vurdering

Retlige krav til kommunalbestyrelses tilrettelæggelse af deres styrelsesforhold fremgår dels af skrevne love, dels af uskrevne regler, som de navnlig kommer til udtryk i tilsynsmyndighedernes og domstolenes praksis. Med henblik på vurdering af den foreliggende sag gennemgås i dette afsnit først de centrale regler af betydning for vurderingen.

Gyldighedsperiode for valg til stående udvalg

Ifølge lov om kommunernes styrelse (ksl) § 17, stk. 3, skal kommunalbestyrelsen på sit konstituerende møde efter kommunevalget vælge medlemmer til bl.a. de stående udvalg, den skal have i henhold til sin styrelsesvedtægt. Valgene har gyldighed for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, dvs. til den 31. december efter det følgende kommunevalg.

Kommunalbestyrelsens valg til stående udvalg sker som forholdstalsvalg mellem kommunalbestyrelsens medlemmer for hvert enkelt udvalg for sig (ksl § 25, stk. 1, jf. § 24, stk. 3, og § 27). Reglerne om valg til de stående udvalg og om fordelingen af opgaverne mellem udvalgene må antages at have til formål at sikre de forskellige politiske opfattelser i kommunalbestyrelsen en forholdsmæssig indflydelse på den kommunale beslutningsproces¹. Denne fordeling af indflydelse sker på grundlag af de bestemmelser, bl.a. i styrelsesvedtægten, om hvervenes karakter og tyngde, som gælder på konstitueringstidspunktet og er kendt af medlemmerne. Reglerne er dermed en afbalancering af de hensyn til både flertal og mindretal samt til kommunalbestyrelsens funktionsduelighed, som ligger bag lovens bestemmelser om konstituering, valg måde mv.

Bestemmelsen om valgenes gyldighedsperiode må således anses for en mindretalsbeskyttelse, lige som den må anses for egnet til at sikre den ro og kontinuitet i kommunernes arbejde, som traditionelt har spillet en væsentlig rolle ved lovgivning om kommunestyret².

Det er imidlertid – trods den meget klare lovbestemmelse om valgenes fireårige gyldighedsperiode – almindeligt antaget, at væsentlige ændringer i forudsætningerne for valg af medlemmer til udvalg kan

¹ Jf. herved præmisserne i Højesterets dom i den såkaldte Villo Sigurdsson-sag, Ugeskrift for Retsvæsen 1987.311H.

² Se f.eks. det lovforslag, nr. 25 af 2. oktober 2013, som dannede grundlag for lovgivning om suspension og afsættelse af en borgmester. Fra ældre tid kan om kontinuitetshensynet henvises til side 104 betænkning 894 af 1980 om bl.a. kommunale styrelsesformer.

legitimere, at kommunalbestyrelsen foretager nyvalg til et, flere eller alle udvalg. En mulig forudsætningsændring er, at kommunalbestyrelsen ændrer sin styrelsesvedtægt. Hvis kommunalbestyrelsen i funktionsperioden opretter eller nedlægger stående udvalg, eller hvis den ændrer medlemstallet i et eller flere udvalg, skal der finde fornyet konstituering sted af alle udvalg, hvis blot et enkelt medlem af kommunalbestyrelsen forlanger det. Som udgangspunkt sker nykonstitueringen med den samme gruppedeling som ved den oprindelige konstituering. Men der vil være adgang til at anmelde en ny gruppedeling³.

Ændring af styrelsesvedtægt

Kommunalbestyrelsen kan ændre sin styrelsesvedtægt efter lovens procedureregler herfor (ksl § 2, stk. 2-3). Ved en sådan ændring kan der f.eks. ske ændringer i udvalgenes antal, i deres funktion, i ressortfordelingen mellem udvalg, eller i udvalgs medlemstal. En sådan vedtagelse kan ske med henblik på det konstituerende møde, som en kommende, nyvalgt kommunalbestyrelse skal holde, eller til ikrafttræden i den løbende funktionsperiode.

Kommunalbestyrelsen har vidtgående frihed til at udforme styrelsesvedtægten, som den finder det hensigtsmæssigt. Den er dog, som ved enhver anden beslutning, bundet af lovgivningen, herunder af uskrevne forvaltningsretlige regler. Til de uskrevne regler hører pligten til saglighed, herunder til ikke at basere beslutninger på uvedkommende formål (magtfordrejningsgrundsætningen). En ændring vil ikke være lovlig, hvis den alene gennemføres med henblik på at omgå reglen i ksl § 17, stk. 3, om gyldighedsperioden for valg af kommunalbestyrelsens udvalg ved at reducere et eller flere bestemte kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse på et bestemt sagsområde⁴.

Københavns Borgerrepræsentation vedtog den 13. maj 1982 en ændring af sin styrelsesvedtægt. En sådan ændring krævede godkendelse fra Indenrigsministeriet, som førte tilsyn med Københavns Kommune. Under sin behandling af sagen udbad ministeriet sig en udtalelse fra Borgerrepræsentationen. I sit høringsbrev af 19. juli 1982 skrev ministeriet bl.a.:

...

Indenrigsministeriet vil ved sin stillingtagen til, om en ønsket ændring af en kommunes styrelsesvedtægt kan stadfæstes, lægge betydelig vægt på vedkommende kommunalbestyrelses eget skøn over, hvorvidt en foreslået ændring bedømmes som hensigtsmæssig, d.v.s., om kommunalbestyrelsen finder, at den derved tilsigtede ændring i kommunens administrative struktur kan formodes at ville bevirke, at denne efter ændringen fremtræder mere hensigtsmæssig end før ændringen. En ændring af styrelsesvedtægten må altid være begrundet i strukturelle synspunkter.

Indenrigsministeriet må således som stadfæstende myndighed påse, at der ikke ved en foreslået ændring af en kommunes styrelsesvedtægt søges varetaget andre hensyn end strukturelle, f.eks. hensyn, hvorved kommunalbestyrelsen i en magistratskommune søger at løse konflikter, der har deres baggrund i uenighed om den måde, hvorpå en borgmester eller en rådmand varetager de opgaver, der påhviler den pågældende efter styrelsesloven eller vedkommende kommunes styrelsesvedtægt.

Indenrigsministeriet må derfor ved sin stillingtagen til, om en ønsket ændring af en magistratskommunes styrelsesvedtægt kan stadfæstes, tillige vurdere, om der i sagen er omstændigheder, der kan indicere, at der foreligger uvedkommende (ulovlige) hensyn, der skyldes utilfredshed med en borgmesters eller rådmands varetagelse af sit sagsområde. ...

...

³ Se herved Hans B. Thomsen m.fl.'s "Lov om kommunernes styrelse", 2010, side 184, med henvisninger til praksis.

⁴ Se herved Hans B. Thomsen m.fl.'s "Lov om kommunernes styrelse", 2010, side 185.

Indenrigsministeriet har bemærket sig, at borgerrepræsentationen ved sin fremsendelse af ansøgningen om stadfæstelse af vedtægtsændringen har begrundet den med, at den er påkrævet af hensigtsmæssighedshensyn.

Ministeriet har imidlertid også bemærket sig, at der foreligger en række omstændigheder, der kan indicere, at der i baggrunden for ønsket om den ansøgte ændring indgår utilfredshed med den af borgmesteren for magistratens 4. afdeling udøvede embedsførelse. ...

De nævnte omstændigheder er udtalelser fra medlemmer af borgerrepræsentationen og magistraten i dagspressen og i radioen. ...

Indenrigsministeriet stadfæstede den 15. april 1983 den vedtægtsændring, Borgerrepræsentationen havde vedtaget. Ministeriet skrev bl.a., at den ikke delte Borgerrepræsentationens opfattelse af, at mundtlige udtalelser i pressen i en politisk debat uden videre skal tillægges mindre vægt end en skriftlig begrundelse for et forslag. I sin stadfæstelse skrev ministeriet herefter bl.a.:

...

Uanset, at det ikke er ubetænkeligt at foretage væsentlige ændringer af sagsfordelingen mellem magistratsafdelinger i en løbende valgperiode, har indenrigsministeriet ud fra en samlet vurdering af de foreliggende omstændigheder fundet, at der ikke foreligger tilstrækkeligt grundlag for at afslå at stadfæste den ønskede vedtægtsændring. Indenrigsministeriet meddeler derfor den ansøgte stadfæstelse.

Det tilføjes, at der ikke i valgperioden kan forventes stadfæstelse af yderligere ændringer i styrelsesvedtægten, der flytter sagsområder fra magistratens 4. afdeling, medmindre der samtidig tilføres denne afdeling nye sagsområder af tilsvarende betydning.

Sagen blev indbragt for retten af den borgmester, hvis opgaver og politiske indflydelse var blevet beskåret ved styrelsesvedtægtsændringen. Dommen i sagen er gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1987, side 311. Landsretten og Højesteret erklærede Borgerrepræsentationens beslutning om styrelsesvedtægtsændring ugyldig, hvorved Indenrigsministeriets stadfæstelse var bortfaldet.

Landsretten lagde bl.a. vægt på, at Borgerrepræsentationen ikke havde givet nogen egentlig dokumentation for, at den foreslåede sagsfordeling mellem borgmestrene strukturelt skulle være mere hensigtsmæssig end den hidtidige. Landsretten fandt, at det hensyn, der måtte antages reelt at have begrundet Borgerrepræsentationens beslutning, lå uden for rammerne for det lovlige.

Højesteret stadfæstede landsretsdommen i enighed. Fire af de syv dommere fandt ganske vist "... ikke grundlag for at tilsidesætte vedtægtsændringen som værende uden saglig begrundelse, og der er heller intet grundlag for at tilsidesætte den som ugyldig på grund af fejl eller mangler ved sagsbehandlingen." Men reglerne i den dagældende lov om Københavns Kommunes styrelse og kommunens styrelsesvedtægt fandtes under de foreliggende omstændigheder at udelukke, "at der med virkning for den løbende funktionsperiode kunne gennemføres en så væsentlig ændring som den omhandlede i sagsfordelingen mellem de to borgmestre, når disse ikke var enige derom." De fire dommere henviste herved også til en bestemmelse i den københavnske styrelseslov, hvorefter der kunne udpeges en anden til at udføre opgaver, hvis vedkommende borgmester vægrede sig ved at gøre det.

I den refererede sag fra Københavns Kommune skulle ændring af styrelsesvedtægten godkendes af Indenrigsministeriet. Det skulle dengang alle kommuners vedtagelser af styrelsesvedtægter. Siden en lovændring i 1989 har kravet kun gjaldt magistratskommuner. En kommunalbestyrelse skal efter lovændringen underrette Statsforvaltningen om vedtagne styrelsesvedtægter og vedtægtsændringer (ksl § 2, stk. 3). Det er forudsat, at Statsforvaltningen som led i sit tilsyn påser, at sådanne vedtagelser ikke strider mod loven, herunder mod ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger. Bortfaldet af lovens

godkendelseskrav kan dog ikke antages at have medført ændrede regler om indholdet af styrelsesvedtægtsbeslutninger.

Den refererede sag vedrørte en borgmester i Københavns Kommune, som havde magistratsstyre i henhold til en særlig styrelseslov for denne kommune. Kommunen havde en magistrat med en overborgmester og seks (fag)borgmestre. Borgerrepræsentationens valg af magistraten havde gyldighed for Borgerrepræsentationens fireårige funktionsperiode. Hver borgmester forestod på eget ansvar den umiddelbare forvaltning af sit forretningsområde inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med borgerrepræsentationens vedtagelser og i overensstemmelse med vedtægter og regulativer, udstedt af Borgerrepræsentationen. I henseende til opgavernes fordeling kan borgmesterens funktion og beføjelser sammenlignes med et stående udvalg i en udvalgsstyret kommune. En forskel er, at (fag)borgmesteren – og ikke overborgmesteren – havde ansvar for ledelsen af den forvaltningsgren, der var knyttet til fagområdet. Der ses ikke grundlag for at antage, at der skulle gælde andre regler for en udvalgsstyret kommune i de her relevante henseender.

I den refererede sag var det et tema, både i Indenrigsministeriets, landsrettens og Højesterets behandling, at en københavnsk borgmesters vægring ved at udføre sine opgaver efter loven kunne imødegås ved substituering i henhold til § 53a i lov om Københavns Kommunes styrelse. Når der var en sådan hjemmel, talte det for, at Borgerrepræsentationen måtte være henvist til at bruge denne, og at flertallet altså ikke kunne reagere på utilfredshed med en borgmesters virksomhed ved et andet middel, f.eks. ved at fratage ham opgaver ifølge styrelsesvedtægten. En bestemmelse svarende til nævnte § 53a gælder ganske vist ikke i udvalgsstyrede kommuner vedrørende et udvalg, der måtte vægre sig ved at udføre sine opgaver. Men til gengæld er der andre regler, som kan afhjælpe mangler i et udvalgs funktionsmåde, bl.a. kommunalbestyrelsens og dens formands tættere indseende med og direkte indflydelse på udvalgenes og forvaltningens virksomhed.

De retlige grænser for en kommunalbestyrelses frihed til at udforme sin styrelsesvedtægt, som lå til grund for Indenrigsministeriets tilkendegivelser og Højesterets dom i sagen, må således antages at gælde tilsvarende i dag og i en udvalgsstyret kommune.

Stående udvalgs kompetence

Et stående udvalg har, lidt forenklet udtrykt, to opgaver: Udvalget varetager den umiddelbare forvaltning af de opgaver der ved styrelsesvedtægten er henlagt til det (ksl § 17, stk. 1); dvs. udvalget træffer selvstændigt afgørelse af en lang række sager. Og udvalget afgiver indstillinger til kommunalbestyrelsen i de sager inden for sit forretningsområde, som skal afgøres af kommunalbestyrelsen (jf. styrelsesvedtægten bestemmelser og, forudsætningsvis, ksl § 31, stk. 3, og ksl § 21, stk. 1). Grænsen mellem, hvilke sager et udvalg afgør selv, og i hvilke sager det afgiver indstilling til kommunalbestyrelsen, afhænger dels af styrelsesvedtægten formulering, dels af sædvane i kommunen.

Udvalgene er i enhver henseende underlagt kommunalbestyrelsen og skal i deres virksomhed følge dennes vedtagelser (ksl § 21, stk. 1).

Valg af formand for et stående udvalg

Et stående udvalg vælger selv sin formand (ksl § 22). Kommunalbestyrelsen kan ikke tiltage sig denne kompetence. Valget sker som flertalsvalg (ksl § 24, stk. 1). Der gælder ikke – som for udvalget som helhed, og som for borgmesteren – nogen regel om, at valget af formand har gyldighed for den fireårige funktionsperiode. Et udvalg kan altså til enhver tid vælge en ny formand blandt sine medlemmer. Der gælder næppe noget krav om saglig begrundelse for en sådan beslutning.

Udvalgsformandens kompetencer

Formanden for et stående udvalg har til opgave at forberede, indkalde og lede udvalgets møder og drage omsorg for, at udvalgets beslutninger protokolleres (ksl § 22, stk. 1). Efter nærmere regler kan udvalgsformanden på udvalgets vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl (ksl § 22, stk. 2). Nærmere regler for formandens beføjelser og deres begrænsninger fremgår af ksl § 22-23.

Udvalgsformanden har derimod ingen ledelsesbeføjelser eller –ansvar i forhold til den direktør/forvaltningschef eller den forvaltningsgren, som sekretariatsbetjener udvalget og i det daglige administrerer udvalgets forretningsområde. Instruktionsbeføjelsen i forhold til alle forvaltningers medarbejdere og kompetencen til at indlede og behandle personalesager tilkommer på kommunalbestyrelsens vegne alene borgmesteren (ksl § 31, stk. 3) og økonomiudvalget (ksl § 18, stk. 2).

Vurdering

Her følger min retlige vurdering af det beskrevne begivenhedsforløb i Randers Byråd.

Af den politiske aftale mellem byrådsgrupperne for Venstre og Dansk Folkeparti, som har dannet grundlag for ændringen af kommunens styrelsesvedtægt, fremgår det, at det har været (et af) aftalens formål at gennemføre en omkonstituering af Randers Byråd. Som det fremgår af aftalens side 3, er de foreslåede ændringer af styrelsesvedtægten en følge af omkonstitueringen: "Omkonstitueringen kommer til at medføre følgende ændringer:"

I sin indstilling til byrådet har forvaltningen vendt årsagsforholdet om: Der indstilles vedtaget en ændring af styrelsesvedtægten; den foreslåede ændring "udgør så væsentlige ændringer af forudsætningerne ved byrådets konstituering, at det medfører, at der skal foretages nyvalg til alle stående udvalg samt til økonomiudvalget".

Der er efter min opfattelse ikke grundlag for at anse de ændringer i udvalgsressort og –størrelse, Randers Byråd traf den 22. juni 2015, for at mangle saglig begrundelse. Den ændring af ressortfordelingen mellem udvalgene og de ændringer i udvalgenes medlemstal, som den ændrede vedtægt er udtryk for, ligger utvivlsomt inden for den frihed, der normalt tilkommer en kommunalbestyrelse. Var vedtagelsen sket med henblik på en nyvalgt kommunalbestyrelses konstituering, kunne der ikke være rejst retlige indvendinger imod den.

Nu er vedtagelsen imidlertid sket til ikrafttræden i den løbende funktionsperiode. Vedtagelsen bevirkede, at nogle af byrådets partigrupper og medlemmer mistede noget af den indflydelse på den kommunale beslutningsproces, som de havde opnået på det konstituerende møde og dermed havde en forventning om at kunne fastholde i hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Det rejser spørgsmålet, om ændringen er tilstrækkeligt begrundet i sådanne strukturelle synspunkter, som efter Indenrigsministeriets praksis er det eneste lovlige grundlag for at begrænse virkningsperioden for kommunalbestyrelsens valg af udvalg på det konstituerende møde.

Da Randers Byråd vedtog ændringer af sin styrelsesvedtægt ved første behandling den 8. juni 2015, var forvaltningens forslag herom ikke selvstændigt og udtrykkeligt begrundet. Indstillingen henviste alene til en

aftale indgået mellem Venstres og Dansk Folkepartis partigrupper, som tilsammen udgjorde et flertal i byrådet.

Side 4-14 i denne aftale indeholder en række politiske hensigtserklæringer, som ikke behandles videre her, da de ikke giver anledning til retlige overvejelser.

Aftalens første to sider udtrykker for det første nogle organisatoriske overvejelser over, hvordan byrådet og dets udvalg bør virke for at kunne realisere byrådets Vision 2021: Byrådet skal være stærkt, ansvarligt og godt sammentømret; og det skal lade de taktiske, partipolitiske tiltag vige tilbage for den fælles opgave på tværs af partierne. Det fremhæves, at et klart flertal i byrådet på mange områder er lykkedes med at skabe brede forlig, som indfrier ønsket om at skabe bedre rammer for borgere og virksomheder.

For det andet kritiseres flere af de byrådsgrupper, der stod bag den oprindelige konstituering, for bevidst at have valgt at stå uden for indflydelse og undgå at tage ansvar på trods af, at de blev tildelt indflydelsesrige udvalgsformandsposter. De kritiseres endvidere for ikke at have accepteret flertallets beslutninger og for at modarbejde dem. Endvidere for gentagne gange at have udtrykt mistillid til forvaltningen og dens arbejde uden grund og derved udfordret det faglige arbejdsklima. Grupperne har angivelig anklaget forvaltningen og dens politiske ledelse for at handle ulovligt og strafbart.

For det tredje oplyses, at de to aftalepartier har besluttet at indgå en aftale om omkonstituering af byrådet. De har lagt vægt på at udpege udvalgsformænd, der er enige i hovedtrækkene i den førte politik, og som med respekt for de demokratiske spilleregler proaktivt i samarbejde med deres udvalg og deres forvaltninger/direktører sikrer, at politikken bliver gennemført bedst muligt.

Til disse overvejelser bemærkes følgende:

Der er i den politiske aftale, der ligger til grund for styrelsesvedtægtsændringen, beskrevet flere eksempler på, at et flertal i byrådet er lykkedes med at skabe brede forlig om centrale sager, selvom ikke alle de 30 medlemmer af byrådet, der indgik den oprindelige konstitueringsaftale, medvirkede.

Der er på den anden side ikke noget i aftalens ordlyd eller i andre foreliggende dokumenter, der antyder, at de kritiserede medlemmers og deres gruppers adfærd har umuliggjort, at sager har kunnet forberedes og behandles i udvalg eller kommunalbestyrelse. Der er ikke fremført eksempler på, at flertallet er blevet hindret i at nå frem til de beslutninger, de ønskede. Der er heller ikke i det foreliggende materiale eksempler på, at beslutningsprocesser har kunnet forhindres eller trækkes i langdrag i strid med lovgivningens forudsætninger som følge af en u hensigtsmæssig ressortfordeling mellem udvalg og kommunalbestyrelse eller som følge af for store eller for små medlemstal i udvalg.

Dermed kan der dermed ikke hævdes at være sådanne strukturelle grunde til at ændre styrelsesvedtægten, som ifølge Indenrigsministeriets tilsynspraksis er eneste lovlige grund til at ændre styrelsesvedtægten i valgperioden.

Det bemærkes, at der ikke er hjemmel i loven for at forvente, at alle byrådsmedlemmer og -grupper tager imod tilbudt indflydelse og påtager sig andet ansvar end det, loven pålægger dem. Det er f.eks. ikke et retligt krav, at byrådsmedlemmer bakker op om eller udadtil erklærer sig enige i beslutninger, som et flertal har truffet eller ønsker. Det gælder også, selvom de pågældende medlemmer og grupper på det konstituerende møde indgik i valggrupper med nogen, som senere har dannet flertal med andre om politiske tiltag. Der er heller ikke hjemmel i den kommunale styrelseslovgivning for at kræve, at medlemmer ikke modarbejder de beslutninger, et flertal har truffet mod deres ønske, ved at gøre deres indflydelse gældende i kommunalbestyrelsen, udvalgene og den offentlige debat. Det forudsættes

naturligvis, at de ikke herved bryder lovregler. Sådanne lovbrud må politianmeldes eller forfølges med andre retlige midler. Det er ikke oplyst, at det er sket.

Endvidere bemærkes, at de problemer i øvrigt, der har motiveret ændringen af styrelsesvedtægten, ville have kunnet løses efter lovens og styrelsesvedtægts regler, uden at ændringen var fornøden:

For det første: Et stående udvalg er i alle henseender undergivet de beslutninger, som den samlede kommunalbestyrelse træffer (ksl § 21). Kommunalbestyrelsen har mulighed for at fastlægge bindende regler for det enkelte udvalgs virksomhed. Borgmesteren kan og skal i sin egenskab af formand for kommunalbestyrelsen holde sig orienteret om udvalgenes virksomhed, og han har ret til at deltage i deres møder (ksl § 31a, stk. 1). Borgmesteren kan løfte enhver sag fra et udvalgs bord op i den samlede kommunalbestyrelse (ksl § 31a, stk. 3). En lignende ret har ethvert medlem af udvalget (ksl § 23).

For det andet: Borgmesteren har som øverste daglige leder af kommunens enhedsforvaltning instruktionsbeføjelse i forhold til den administrative ledelse og alle medarbejdere til sikring af, at arbejdet udføres effektivt og sådan, som kommunalbestyrelsen ønsker det (ksl § 31, stk. 3). Han kan, om nødvendigt med inddragelse af økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen, fastlægge de – sagligt begrundede og udformede – regler, som måtte være nødvendige for et tilfredsstillende samspil mellem udvalg/udvalgsformand og forvaltning. På den anden side har hverken et stående udvalg eller dets formand instruktionsbeføjelse over for direktør eller forvaltning, ligesom de ikke har adgang til i udvalget at rejse eller behandle personalesager.

Endelig bemærkes, at de substantielle ændringer i udvalgenes ressortfordeling og opgavebeskrivelse synes at måtte kunne være vedtaget, uden at en omkonstituering havde været tvingende nødvendig: Hvis byrådet havde ønsket det, kunne erhvervsopgaven være flyttet fra Erhvervs- og Landdistriktsudvalget til økonomiudvalget, uden at det havde været nødvendigt at nedlægge et udvalg og oprette et andet; opgaver kunne være tilført beskæftigelsesudvalget fra socialudvalget og koordinationsudvalget nedlagt. Det er ikke oplyst, at der har været søgt en sådan mindre indgribende løsning af en muligvis u hensigtsmæssig opgavefordeling.

Sammenfattende er det min opfattelse, at overvejelserne i aftalen mellem Venstre og Dansk Folkeparti ikke lovligt kunne danne grundlag for ændringen af styrelsesvedtægten i den løbende funktionsperiode. Det samme gælder de overvejelser og hensigter, der er kommet til udtryk i de to partiers pressemeddelelse af 27. maj 2015 og i det forslag til mistillidsvotum, som Børn- og Skoleudvalget behandlede den 3. februar 2015. I mangel af enighed med de medlemmer og grupper, hvis indflydelse berøres ved ændringen, må vedtagelsen til ikrafttræden i kommunalbestyrelsens funktionsperiode derfor anses for lovstridig.

De synspunkter, forvaltningen har udtrykt i sit notat af 29. maj 2015, ses ikke at tilføre sagen væsentligt nyt. De anførte begrundelser ville blive betragtet som saglige og lovlige, hvis vedtægtsændringen skete med virkning fra og med et nyvalgt byråds konstituering.

Den skete vedtagelse af styrelsesvedtægtsændringen må efter min vurdering anses for et klart brud på en grundlæggende regel i styrelseslovgivningen om samspillet i og mellem kommunens styrende organer og på de retligt bindende spilleregler, som normerer indflydelsesfordelingen i den folkevalgte kommunalbestyrelse. Tilsynsmyndigheden bør derfor sætte byrådets beslutning af 22. juni 2015 ud af kraft i henhold til ksl § 50a.

Der er i øvrigt efter min opfattelse tale om et så klart retsbrud, at der efter de konkrete omstændigheder kan være tale om, at beslutninger, som de nykonstituerede udvalg træffer, må ophæves som ugyldige, hvis de indbringes for domstolene eller administrative klagemyndigheder af parter i de pågældende sager.

Den 1. august 2015

Martin Basse