økonomi og indenrigsministeriet

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 samspillet 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/lister 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 lister/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 gruppers 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 ekspeditionsmæssige 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 lydhør. 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, valgmøder 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 fagligh ed.

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 udvalgserklæringer 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 fastætter 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 reglementer 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 førstkommende 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 rådighede. 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. Formandsskabet 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 beskæringstidspunkter 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 tjenestegrenschef. 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 Ankestyrelsen[1] 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 modtagen 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 medemmer 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 Byråd[3] 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 fremsendtes 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 gruppers 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 fortrolig 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 at 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 udvalgsmøde, 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 sagsbehandlingsskridt. …

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 folketingsspørgsmål

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. Kommunalbestyrelserne 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 kommunalpolitikerne 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 undersøgelserne 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 politikkens 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 mediehåndtering 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 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.
…

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 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 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 mediehåndteringen
…

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 sagsekspeditionen 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 delegere 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 personalemæssigt 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/lister 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 ekspeditionsmæssige 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 lydhør. 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, valgmøder 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 delegere 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 sandhedspligt. 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