

Enhed
KOMJURA, Kommunaljura

Sagsbehandler
DEPLRH

Koordineret med

Sagsnr.
2012-00713

Doknr.
39066

Dato
14-12-2012

Ekstrakt af telefonreferat om konstituering

Baggrund

En kommune har kontaktet ministeriet med nedenstående spørgsmål om konstituering af økonomi- og stående udvalg. Baggrunden for spørgsmålene er overvejelser i kommunen om udvalgsstrukturen fremadrettet.

1. a.) Kan kommunalbestyrelsen beslutte, at alle partier skal være repræsenteret i økonomiudvalget?
b.) Forudsætter det i givet fald, at antallet af udvalgsmedlemmer ligger fast på forhånd, eller kan man arbejde med flydende medlemstal?
2. Kan man fravige d'Hondts metode alene for økonomiudvalget men ikke for de stående udvalg?
3. Indebærer kravet om enighed ved fravigelse af d'Hondts metode, at denne ikke vil kunne fraviges f.eks. ved flertalsbeslutning?
4. Vil kommunalbestyrelsen, hvis det besluttes at fravige d'Hondts metode, kunne anvende en hvilken som helst anden metode til fordeling af udvalgspladser, eller gælder der nogle mindstekrav til en alternativ fordelingsmetode?

I den anledning har Økonomi- og Indenrigsministeriet meddelt kommunen følgende:

Ad. spørgsmål 1.a

- Der er ikke noget til hinder for, at det i forbindelse med konstitueringen af økonomiudvalget aftales, at alle kandidatlistes, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen, skal være repræsenteret i økonomiudvalget.
- Dog skal udvalgets medlemstal være ulige og må ikke overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal. Borgmesteren er født formand for økonomiudvalget.
- Kommunalbestyrelsens valg af medlemmer er også ved denne aftalte udpegningsmåde bindende for funktionsperioden.

Ad. spørgsmål 1.b.

- Økonomiudvalgets medlemstal kan ikke være flydende, idet det da ikke entydigt er fastsat i styrelsesvedtægten, hvorledes udvalget er sammensat.
- Hvis det ved valget viser sig, at antallet af kandidatlistes, der efter aftalen ønskes repræsenteret i økonomiudvalget, ikke stemmer overens med det i sty-



relsesvedtægten fastsatte medlemstal, må kommunalbestyrelsen i stedet anvende følgende fremgangsmåde:

- Den nyvalgte kommunalbestyrelse må i tidsrummet 1-15. december i valgåret konstituere sig midlertidigt i overensstemmelse med den "gamle" styrelsesvedtægt og det heri angivne medlemstal for økonomiudvalget.
 - Den nyvalgte kommunalbestyrelse må derefter, når den er trådt i funktion – dvs. efter 1. januar – ændrestyrelsesvedtægten efter den i kommunestyrelseslovens § 2 foreskrevne procedure.
 - Alternativt kan den afgående kommunalbestyrelse efter valget – men før den nye kommunalbestyrelses konstituering – ændre styrelsesvedtægten med henblik på at muliggøre den påtænkte konstituering, herunder vedr. sammensætningen af økonomiudvalget.
- Det anførte forudsætter, at der fortsat på tidspunktet for omkonstitueringen er enighed om en anden valgmetode end lovens. Hvis enigheden om en anden end lovens valgmetode er ophørt på tidspunktet for omkonstitueringen, vil kommunalbestyrelsen således ikke kunne fastholde denne.
 - Omkonstituering af økonomiudvalget kan indebære, at der skal foretages en omkonstituering også af alle stående udvalg. Omkonstitueringen af økonomiudvalget indebærer således adgang til fornyet gruppeanmeldelse. Såfremt der faktisk anmeldes nye grupper, følger det af bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3, 3. pkt., om, at der skal foretages samme gruppeanmeldelse ved valg til økonomiudvalget og stående udvalg, at der på begæring af et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsesmedlemmer vil skulle foretages en fuldstændig omkonstituering, der således også omfatter alle stående udvalg.

Ad spørgsmål 3

- Kravet om enighed indebærer, at blot en enkelt stemme imod indebærer, at lovens valgmetode ikke kan fraviges.

Ad spørgsmål 4

- Der gælder ingen obligatoriske krav til den valgmetode, der anvendes som alternativ til lovens valgmetode.
- Eventuelle krav fra kommunalbestyrelsesmedlemmer til den alternative valgmetode vil kunne varetages derved, at den eller de pågældende blot kan modsætte sig en fravigelse af lovens valgmetode, såfremt der ikke kan skæbes enighed om en alternativ valgmetode, der tager højde for de stillede krav.
- Kommunalbestyrelsens valg af medlemmer må dog ikke være udtryk for uvedkommende hensyn, jf. grundsætningen om saglighed.

Nedenfor følger en gennemgang af grundlaget for det meddelte.

Retsgrundlag



Kommunestyrelseslovens § 2, stk. 2, er sålydende:

”Stk. 2. De nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen. Forslag til styrelsesvedtægt samt til ændringer i vedtægten skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 6 dages mellemrum.”

Kommunestyrelseslovens § 6, stk. 1, 1. pkt., er sålydende:

”§ 6. Den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder sit konstituerende møde i tidsrummet 1.-15. december i det år, hvori valget afholdes, dog tidligst efter at den hidtidige kommunalbestyrelse har truffet afgørelse vedrørende eventuelle valgklager og begæringer om fritagelse for at modtage valg.”

Kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1 og 3, er sålydende:

”§ 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. Udvalgenes medlemstal skal være ulige og kan ikke overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal.

...

Stk. 3. Valg af medlemmer til de i stk. 1 og 2 nævnte udvalg m.v. finder sted umiddelbart efter valg af kommunalbestyrelsens formand og næstformand (næstformænd). Valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode.”

Bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 17, stk. 3, 1. pkt., indebærer, at valget af medlemmer til økonomi- og stående udvalg skal ske på det konstituerende møde, jf. kommunestyrelseslovens § 6, jf. kommenteret styrelseslov, 2010, s. 182.

Samme sted fremgår af note 7 (s. 184 f.) til bestemmelsen i § 17, stk. 3, 2. pkt. bl.a. følgende:

”Bestemmelsen afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra i funktionsperioden at gennemføre ændringer i kommunens udvalgsstruktur eller i udvalgenes medlemstal i overensstemmelse med procedurereglerne i § 2 om styrelsesvedtægtsændringer...

...

Ved nedsættelse eller forhøjelse af medlemstallet i de stående udvalg skal der også foretages omkonstituering af alle de stående udvalg med en ny samlet opgørelse af pladserne...

Efter § 24, stk. 3, 3. pkt., skal der ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg foretages samme gruppeanmeldelse. Dette indebærer, at økonomiudvalget må medinddrages, hvis der på grund af ændringer i de stående udvalg skal ske nyvalg til disse, og der i den anledning anmeldes nye valggrupper...”

Kommunestyrelseslovens § 25, stk. 1, og § 27, stk. 1, er sålydende:

”§ 25. Kommunalebestyrelsens 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.”

”§ 27. Har en gruppe ikke ved forholdstalsvalg i henhold til § 24 fået så mange pladser i de stående udvalg, som den ville have fået ved en fordeling under ét af samtlige pladser i disse udvalg, har gruppen ret til at få det manglende antal anvist ved overtagelse af pladser fra den eller de grupper, der ved den første fordeling har opnået for mange. Den gruppe, der har krav



på yderligere udvalgspladser, kan kræve, at der ikke efter foranstående anvises den mere end én plads i hvert udvalg.”

Det fremgår af kommenteret styrelseslov, 2010, s. 232, at forholdsvalgmetoden kan fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen, og at kommunalbestyrelsen også i enighed kan fravige forholdsvalgmetoden således, at visse medlemmer udpeges i enighed og resten ved forholdstalsvalg.

Kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3, angiver fremgangsmåden ved forholdstalsvalg. Bestemmelsens 1.-3. pkt. er sålydende:

”Stk. 3. Forholdstalsvalg i henhold til denne lov foretages på grundlag af d'Hondts metode efter følgende regler: kommunalbestyrelsens medlemmer deles i de grupper, hvori medlemmerne har anmeldt for formanden at ville stemme sammen ved det pågældende valg. Ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg skal dog foretages samme gruppeanmeldelse. ...”

Af kommenteret styrelseslov, 2010, fremgår af note 2 (s. 237) til bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 27, stk. 1, 1. pkt., at denne kun omfatter stående udvalg og ikke andre udvalg, heller ikke økonomiudvalget.

Ministeriet har tidligere udtalt sig om konsekvenserne af ændringer i perioden af kommunens udvalgsstruktur dels ved ændring af antallet af stående udvalg, dels ved ændring i antallet af udvalgsmedlemmer, jf. vedlagte telefonreferat af 15. juni 2012 og de heri nævnte ældre udtalelser. Ministeriet udtalte herved bl.a., ”at der, på begæring af et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, skal foretages omkonstituering af alle stående udvalg, herunder også, hvis der anmeldes nye valggrupper, økonomiudvalget, såfremt der foretages ændringer i udvalgsstrukturen, der indebærer ændringer i antallet af stående udvalg, eller ændringer i de stående udvalgs medlemstal..”,

Der er i notatet om baggrunden for omkonstitueringen af alle stående udvalg – og ikke blot fornyet konstituering af det eller de udvalg, der bliver berørt af ændringen – henvist dels til bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 27, stk. 1, om omfordeling af pladser i samtlige stående udvalg, dels til muligheden for fornyet gruppeanmeldelse i sådanne situationer, jf. kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3, 3. pkt.

Vurdering

Ad. spørgsmål 1.a.: Kan kommunalbestyrelsen beslutte, at alle partier skal være repræsenteret i økonomiudvalget?

Det følger af kommunestyrelseslovens § 25, stk. 1, at valg af medlemmer af økonomiudvalget foretages ved forholdstalsvalg efter fremgangsmåden i kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3.

Forholdsvalgmetoden kan fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen, jf. herved ovenstående citat fra den kommenterede styrelseslov. Det vil således i forbindelse med konstitueringen af udvalget kunne aftales, at alle kandidatlistes, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen, skal være repræsenteret i økonomiudvalget.

Dog skal udvalgets sammensætning ske i overensstemmelse med de i kommunestyrelsesloven fastsatte bestemmelser. Dette indebærer, at udvalgets medlemstal skal være ulige og ikke må overstige halvdelen af kommunalbestyrelsens medlemstal, jf. kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1. Endvidere skal borgmesteren være født formand, jf. kommunestyrelseslovens § 18, stk. 1, 2. pkt.



Kommunalbestyrelsens valg af medlemmer er også ved denne aftalte udpegningsmåde bindende for funktionsperioden, jf. kommunestyrelseslovens § 17, stk. 3, 2. pkt. Indgås en sådan udpegningsaftale, er der m.a.o. ingen fortrydelsesret.

Ad. spørgsmål 1.b.: Der spørges dernæst om muligheden for flydende medlemstal i økonomiudvalget med henblik på at muliggøre en model, hvor alle partier er repræsenteret heri.

1. Konstruktionen indebærer, at udvalgets sammensætning som den angives i styrelsesvedtægten ikke entydigt angiver udvalgets sammensætning, men er variabel, f.eks. således at medlemstallet fastsættes til "7 eller 9 medlemmer".

Det følger af kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1, 1. pkt., at sammensætningen af kommunens økonomiudvalg og stående udvalg, skal fremgå af kommunens styrelsesvedtægt. Dette må indebære, at medlemstallet ikke kan være flydende, idet det i så fald ikke entydigt er fastsat i styrelsesvedtægten, hvorledes udvalget er sammensat.

Kommunalbestyrelsen kan således ikke med henblik på at forberede sig på en konstitueringsaftale, der indebærer, at alle partier skal være repræsenteret i økonomiudvalget, fastsætte i styrelsesvedtægten, at udvalget har et flydende medlemstal.

2. Hvis det ved kommunalvalget viser sig, at antallet af partier, der efter aftalen ønskes repræsenteret i økonomiudvalget, ikke stemmer overens med det i styrelsesvedtægten fastsatte medlemstal, må den nyvalgte kommunalbestyrelse inden for de i kommunestyrelseslovens § 6, stk. 1, fastsatte tidsrammer (dvs. i tidsrummet 1-15. december i det år, hvor valget afholdes) konstituere sig midlertidigt i overensstemmelse med den "gamle" styrelsesvedtægt og det heri angivne medlemstal for økonomiudvalget. Kommunalbestyrelsen må derefter, når den er trådt i funktion – dvs. efter 1. januar – ændre styrelsesvedtægten efter den i kommunestyrelseslovens § 2 foreskrevne procedure.

Alternativt kan den afgangende kommunalbestyrelse efter valget – men før den nye kommunalbestyrelses konstituering – ændre styrelsesvedtægten med henblik på at muliggøre den påtænkte konstituering, herunder vedr. sammensætningen af økonomiudvalget.

3. Som det fremgår af ovenstående citat fra den kommenterede styrelseslov, s. 184, er bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 17, stk. 3, således ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen i funktionsperioden gennemfører ændringer bl.a. i udvalgenes medlemstal i overensstemmelse med procedurereglerne i § 2.

Det bemærkes, at det forhold, at der til fravigelse af valgmetoden kræves enighed, indebærer, at kommunalbestyrelsen ikke, hvis enigheden er ophørt på tidspunktet for omkonstitueringen, vil kunne fastholde en aftale om omkonstituering, der indebærer fravigelse fra d'Hondts metode. Hvis der således ønskes ændringer i økonomiudvalgets medlemstal i perioden, vil fordeling af pladserne til det nye økonomiudvalg skulle ske efter d'Hondts metode, med mindre der (fortsat) er enighed om en anden valgmetode.

4. Der kan spørges, hvorvidt en ændring i perioden af medlemstallet i økonomiudvalget også skal eller kan få indvirkning på fordelingen af pladserne i de stående udvalg:

I ministeriets ovennævnte telefonreferat af 15. juni 2012 er der som begrundelse for, at der skal ske omkonstituering af alle stående udvalg, som nævnt henvist dels til bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 27, stk. 1, om omfordeling af pladser i samtlige stående udvalg, dels til muligheden for fornyet gruppeanmeldelse i sådanne situationer, jf. kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3, 3. pkt.



Bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 27, stk. 1, om omfordeling af samtlige pladser i de stående udvalg omfatter ikke økonomiudvalget og kan dermed ikke begrundes, at der ved ændring af medlemstallet for økonomiudvalget i perioden også skal foretages omkonstituering af de stående udvalg.

Der kan dernæst spørges, om der ved ændring af medlemstallet for økonomiudvalget i perioden er adgang til fornyet gruppeanmeldelse. Dette vil i givet fald, som følge af bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3, om at der skal foretages samme gruppeanmeldelse ved valg til økonomi- og stående udvalg, betyde, at i det omfang, der faktisk anmeldes nye grupper, også vil skulle foretages en ny fordeling af pladserne i de stående udvalg.

Ministeriets tidligere udtalelser herom, jf. de i telefonreferat af 15. juni 2012 nævnte udtalelser fra 1982, der vedlægges, vedrører oprettelse eller nedlæggelse af stående udvalg. Det hedder herom, at "de forudsætninger, der ligger til grund for gruppedannelsen ved en given udvalgsstruktur, nødvendigvis ikke er de samme, når udvalgsstrukturen ændres. Der er således ikke mere tale om det samme valg, jfr. § 24, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse."

Det må antages, at der også i en situation som den foreliggende vil være adgang til fornyet gruppeanmeldelse. Dette vil dog næppe blive aktuelt, hvis der ikke skal foretages forholdstalsvalg, men i stedet indgås en aftale om, at alle kandidatlistes, der er repræsenteret i kommunalbestyrelsen, er repræsenteret i økonomiudvalget med et bestemt på forhånd aftalt antal medlemmer:

Selvom de omtalte udtalelser således vedrører en anden situation – nemlig ændring af medlemstallet i økonomiudvalget og ikke ændring af antallet af stående udvalg – kan der argumenteres for, at der også i den foreliggende situation er tale om, at udvalgsstrukturen ændres, og at der således heller ikke i den her foreliggende situation er tale om det samme valg, jf. kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3.

Når der således ved ændring af medlemstallet for kommunens økonomiudvalg vil være adgang til fornyet gruppeanmeldelse, indebærer dette, at der – såfremt der faktisk anmeldes nye grupper, og der af et eller flere medlemmer fremsættes begæring om omkonstituering – vil skulle foretages en fuldstændig omkonstituering, der således også omfatter alle stående udvalg.

Ad. spørgsmål 2: Der spørges, om kommunen vil kunne fravige d'Hondts metode alene for økonomiudvalget men ikke for stående udvalg?

Det fremgår af ovenstående citat fra den kommenterede styrelseslov s. 232, at forholdstalsvalgmethode kan fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen, og at kommunalbestyrelsen også i enighed kan fravige forholdstalsvalgmethode således, at visse medlemmer udpeges i enighed og resten ved forholdstalsvalg.

Det anførte må indebære, at metoden i tilfælde af enighed også kan fraviges alene for økonomiudvalget.

Ad. spørgsmål 3: Der spørges, om kravet om enighed ved fravigelse af d'Hondts metode indebærer, at denne ikke vil kunne fraviges f.eks. ved flertalsbeslutning.

Til dette kan svares ja. Kravet om enighed indebærer, at blot en enkelt stemme imod indebærer, at lovens valgmetode ikke kan fraviges.



Ad. spørgsmål 4: Der spørges, om kommunalbestyrelsen, hvis det beslattes at fravige d'Hondts metode, vil kunne anvende en hvilken som helst anden metode til fordeling af udvalgspladser, eller om der gælder nogle mindstekrav til en alternativ fordelingsmetode.

Det fremgår af ovenstående citat fra den kommenterede styrelseslov s. 232, at forholdsvalgmetoden kan fraviges ved enighed i kommunalbestyrelsen om en anden valg måde. Det er ikke her omtalt, at der skulle gælde særlige obligatoriske krav til den valgmetode, der anvendes som alternativ til lovens valgmetode.

Eventuelle krav, som et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer måtte have til den alternative valgmetode, vil kunne stilles således, at medlemmerne bag disse krav blot kan modsætte sig en fravigelse af lovens valgmetode, såfremt der ikke kan skabes enighed om en alternativ valgmetode, der tager højde for de stillede krav.

Kommunalbestyrelsens valg af medlemmer må dog ikke være udtryk for uvedkommende hensyn, jf. grundsætningen om saglighed.