

5.5.2
i:\mr\t-grup2
(Aut. s-nr.)

T-gruppen
v. Birgitte Rinhart
Chr. Mølstedsgade 8
2791 Dragør

30 JULI 1993

4. k.
1992/122/155-3
mr/hb

2-3: Se sidst!

I skrivelse af 28. august 1991 har De på vegne af T-gruppen i Dragør Kommunalbestyrelse klaget til Indenrigsministeriet over udtalelser af 30. januar og 12. juni 1991 fra Tilsynsrådet for Køberhavns Amt vedrørende sagen om nedlæggelse af Dragør Skole i Dragør Kommune. De har endvidere anmodet Indenrigsministeriet om at oplyse, hvorledes ændringen af den kommunale styrelseslov påvirker retstilstanden på området.

Et medlem af T-gruppen har i skrivelse af 1. juli 1993 rykket for svar.

Med hensyn til Deres klage over tilsynsrådets udtalelser, har De anført, at De er den opfattelse, at Dragør Kommunalbestyrelses behandling af sagen om skolenedlæggelse ikke er i overensstemmelse med lovgivningen.

De har i den anledning anmodet Indenrigsministeriet om at behandle følgende punkter:

a) De er af den opfattelse, at der i kommunalbestyrelsen bør foreligge forslag til ændring af skolestrukturplanen, og at dette forslag efter kommunalplanlovens bestemmelser skal vedtages to gange, hvilken fremgangsmåde efter Deres opfattelse ikke blev fulgt i den konkrete sag.

De har i den forbindelse henvist til ordlyden af folkeskolelovens § 22, samt til undervisningsministerens udtalelse til Folketingets uddannelsesudvalg i forbindelse med behandling af forslag til lov om ændring af lov om folkeskolen.

b) I henhold til "styrelsesvedtægten for folkeskoleområdet i Dragør" skal en skolebestyrelse høres forinden vedtagelse af en skolenedlæggelse. Dette indebærer efter Deres mening, at skolebestyrelsen skal høres forinden både første og anden vedtagelse i kommunalbestyrelsen, hvilket ikke var tilfældet.

c) De ønsker oplyst, hvorvidt det er lovligt at indkalde andre stedfortrædere, når 1. stedfortræder har lovligt forfald, til erstatning for et medlem, der anses for inhabilt.

De har i den forbindelse henvist til, at et medlem af den konservative gruppe erklærede sig for inhabilt ved kommunalbestyrelsens behandling den 24. september 1990 af sagen om skolenedlæggelsen. Uden at det var blevet meddelt kommunalbestyrelsen, havde medlemmet indkaldt stedfortræder nr. 7 på den pågældende valgliste.

d) Endelig ønsker De oplyst, hvorvidt det var berettiget, at T-gruppen i protest mod beslutningsprocessen undlod at deltage i en afstemning på kommunalbestyrelsesmødet den 13. november 1990.

Foranlediget af Deres henvendelse anmodede Indenrigsministeriet i skrivelse af 3. september 1991 Tilsynsrådet for Københavns Amt om en udtalelse.

Tilsynsrådet udtalte i skrivelse af 7. oktober 1991, at man kunne henholde sig til skrivelserne af 30. januar og 12. juni 1991.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder - de for hvert amt nedsatte tilsynsråd og Indenrigsministeriet - fører tilsyn med,

at kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 526 af 22. juni 1993).

De kommunale tilsynsmyndigheder kan ikke tage stilling til, om kommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller om sagsbehandlingen er i overensstemmelse med god forvaltningsskik.

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene. Ministeriet tager dog sager op til vurdering, hvis ministeriet har grund til at antage, at den retsopfattelse, tilsynsrådet har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Ad a)

Af sagens bilag fremgår, at punktet vedrørende skolenedlæggelse på dagsordenen i kommunalbestyrelsesmødet den 24. september 1990 havde følgende ordlyd:

"...

På baggrund af ovenstående materiale og tilkendegivelser skal kommunalbestyrelsen tage stilling til følgende:

- 1) Fastlæggelse af antallet af skoler med virkning fra 01.08.91
 - uændret 4 skoler
 - 3 skoler jfr. flertallets bemærkninger ovenfor.
- 2) Såfremt afgørelsen falder på 3 skoler skal der tages stilling til hvilken skole der skal nedlægges:
 - a) Store Magleby Skole
 - b) Skolen ved Vierdiget
 - c) Nordstrandskolen
 - d) Dragør Skole.

..."

T-gruppen fremsatte følgende forslag på mødet:

"Den tværpolitiske gruppe sætter til afstemning, at forslag til ændret skolestruktur i Dragør forelægges kommunalbestyrelsen til behandling med angivelse af indhold og konsekvenser inden fremlæggelse i offentlig høring, jfr. lokalplansproceduren, hvor kommunalbestyrelsen skal belyse forslaget for borgerne."

Da T-gruppens forslag blev opfattet som et forslag om et nyt møde om sagen, blev dette forslag sat under afstemning først,

men faldt. Ved den efterfølgende afstemning blev antallet af skoler fastlagt til 3, og det blev herefter vedtaget at nedlægge Dragør Skole.

Tilsynsrådet har i skrivelse af 12. juni 1991 udtalt følgende:

"Folkeskolelovens § 22, stk. 5, lyder således:

"Ændringer i kommunens skolestruktur som følge af en skolenedlæggelse behandles efter bestemmelserne om procedure for vedtagelse af lokalplaner i henhold til lov om kommuneplanlægning."

...

I den nævnte besvarelse fra undervisningsministeren er bl.a. anført følgende:

"Proceduren for skolenedlæggelser efter lovforslaget kan kort beskrives således:

Hver kommune skal have en skolestrukturplan, der beskriver antallet af skoler, deres beliggenhed og deres omfang med hensyn til klassetrin.

Ved ønske om nedlæggelse af en skole udarbejder kommunalbestyrelsen forslag til ændring af skolestrukturplanen. Efter en vedtagelse i kommunalbestyrelsen skal ændringsplanen offentliggøres sammen med en kort beskrivelse.

...

Efter udløbet af fristen kan kommunalbestyrelsen ved fornyet behandling vedtage planen endeligt."

...

I Undervisningsministeriets vejledning af 14. november 1989 om proceduren ved en skolenedlæggelse er anført følgende:

"1. Efter vedtagelse af et forslag til ændret skolestruktur, der indebærer en skolenedlæggelse, skal kommunalbestyrelsen offentliggøre forslaget tillige med en kortfattet beskrivelse.

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen, der har forlangt sin afvigende mening vedrørende det vedtagne forslag til skolestrukturplan tilført kommunalbestyrelsens beslutningsprotokol, kan kræve, at kommunalbestyrelsen samtidig offentliggør det pågældende medlems afvigende mening og en af ham/hende affattet begrundelse herfor."

...

Proceduren vedrørende gennemførelse af forslag til ændret skolestruktur, der indebærer en skolenedlæggelse, fremgår af folkeskolelovens § 22, stk. 5, og Undervisningsministeriets vejledning af 14. november 1989, som er gengivet i tilsynsrådets skrivelse af 30. januar 1991.

Reglerne angår ændringer i kommunens skolestruktur, og det er ændringsforslaget, der skal behandles efter proceduren for vedtagelse af lokalplan. Skolestrukturen var beskrevet i styrelsesvedtægten for folkeskoleområdet i Dragør, og procedurereglerne vedrørende ændringer i strukturen indebærer efter tilsynsrådets opfattelse ikke, at hele skolestrukturen - altså også de punkter, som ikke søges ændret - skal vedtages som en lokalplan.

Det er derfor fortsat tilsynsrådets opfattelse, at procedurereglerne ikke er overtrådt."

Af § 39a, stk. 2, nr. 3, i den dagældende lov om folkeskolen (lovbekendtgørelse nr. 524 af 10. juli 1990) fremgår, at kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om blandt andet skolestrukturen.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om følgende:

...
3) Skolestrukturen, herunder antallet af skoler og hver enkelt skoles omfang med hensyn til klassetrin, specialundervisning og special-pædagogisk bistand... Beslutningerne træffes efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelserne ved de berørte skoler."

Af § 39b fremgår, at kommunalbestyrelsen fastsætter en vedtægt for styrelsen af kommunens skolevæsen. Vedtægten skal indeholde bestemmelser om antal af forældrerepræsentanter i skolebestyrelsen, stemmeberettigede medlemmer mv. § 39b, stk. 3, har følgende ordlyd:

"Stk. 3. I et bilag til vedtægten optages de beslutninger, som kommunalbestyrelsen har truffet vedrørende skolestrukturen mv., jf. § 29a, stk. 1, og § 39a, stk. 2, nr. 3-5."

Ifølge folkeskoleloven skal der således ikke udarbejdes en egentlig plan for skolestrukturen, men alene træffes en række beslutninger om antallet af skoler mv.

Der gælder ikke - ud over krav om høring af skolebestyrelsen på en berørt skole - særlige procedurekrav for kommunalbestyrelsens beslutninger om skolestrukturen, medmindre der er tale om en skolenedlæggelse.

§§ 20 og 21, stk. 1, i den dagældende kommuneplanlov (lovbekendtgørelse nr. 918 af 22. december 1989 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

"§ 20. Lokalplanen skal ledsages af en redegørelse for, hvorledes planen forholder sig til kommuneplanen og øvrig planlægning for området, herunder midlertidige rammer godkendt efter § 15, stk. 2.

§ 21. Efter vedtagelsen af et forslag til lokalplan skal kommunalbestyrelsen offentliggøre forslaget tillige med en kortfattet beskrivelse af dets indhold og af planens retsvirkninger. Kommunalbestyrelsen kan offentliggøre alternative forslag.
..."

Det fremgår af folkeskolelovens § 22, at det er ændringen i skolestrukturen, der skal behandles efter proceduren for vedtagelse af lokalplaner. Ud fra bestemmelsens ordlyd, samt det forhold, at folkeskoleloven ikke i øvrigt stiller krav om en udarbejdelsen af en egentlig "skolestrukturplan", finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at Dragør Kommunalbestyrelse for at overholde de procedureretlige regler ved behandlingen af skolenedlæggelsen var forpligtet til at udarbejde en sådan plan.

Ad b)

Tilsynsrådet har i skrivelse af 30. januar 1991 udtalt følgende:

"Ifølge folkeskolelovens § 39a, stk. 2, nr. 3, træffes beslutning om skolestrukturen, herunder antallet af skoler efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelserne ved de berørte skoler. Det samme fremgår af § 1, stk. 2, afsnit 3, i styrelsesvedtægt for Dragør kommunes skolevæsen. Tilsynsrådet er bekendt med, at undervisningsministeren i skrivelse af 12. december 1990 som svar på en forespørgsel fra skolebestyrelsen ved Dragør Skole har meddelt følgende:

"Jeg kan tilføje, at beslutninger vedrørende skolestrukturen herunder antallet af skoler træffes efter indhentet udtalelse fra skolebestyrelserne ved de berørte skoler, jf. § 39 a, stk. 2, nr. 3. Høring af skolebestyrelserne vil efter min opfattelse hensigtsmæssigt kunne foregå inden den høring, der følger af bestemmelserne om selve proceduren. Der vil imidlertid ikke være noget til hinder for, at de to høringer kan finde sted samtidig, som tilfældet har været i Dragør Kommune."

...

Det er ikke i folkeskolelovens § 39a eller i styrelsesvedtægten for Dragør kommunes skolevæsen nærmere bestemt, på hvilket tidspunkt høring af skolebestyrelserne skal finde sted. Det er til-

synsrådets opfattelse, at det af den foran citerede skrivelse af 12. december 1990 fra Undervisningsministeriet klart fremgår, at det ikke kan kritiseres, at høringen først blev foretaget samtidig med, at strukturforslaget blev fremlagt for offentligheden."

Ud fra de foreliggende oplysninger finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at den retsopfattelse tilsynsrådet har givet udtryk for vedrørende høringstidspunktet af skolebestyrelserne er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag.

Ad c)

I de ovennævnte skrivelser har tilsynsrådet udtalt følgende:

"I relation til spørgsmålet om indkaldelse af stedfortræder bemærkes, at tilsynsrådet ikke har ment at kunne kritisere, at 7. suppleanten blev indkaldt og gav møde. Tilsynsrådet har taget til efterretning, at de foranstående 6 suppleanter var søgt indkaldt. Tilsynsrådet skal dog bemærke, at borgmesteren ved indledningen til mødet den 24. september 1990 burde have sikret sig, at kommunalbestyrelsen traf beslutning om, hvorvidt det pågældende medlem var inhabilt, og om stedfortræderen var rette stedfortræder, jfr. herved Indenrigsministeriets vejledning af 19. juni 1989 om ændringerne i de kommunale styrelseslove. Under hensyn til, at intet medlem på mødet gav udtryk for tvivl om, at der forelå inhabilitet, og at spørgsmålet om, hvorvidt den rette suppleant var indkaldt, først blev rejst efterfølgende, har tilsynsrådet ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at anfægte kommunalbestyrelsens beslutninger på mødet den 24. september 1990.

...
Det fremgår af kommunalbestyrelsens skrivelse af 20. november 1990, at den konservative gruppe i forvejen havde undersøgt, hvilken stedfortræder der kunne være tilstede ved kommunalbestyrelsesmødet den 24. september 1990. Der forelå endvidere til brug for tilsynsrådets behandling af sagen en erklæring underskrevet af hver af de 6 første stedfortrædere. Tilsynsrådet har ved sin afgørelse lagt dette til grund og kan henholde sig til den opfattelse, der er tilkendegivet på side 18, 5. afsnit, i rådets skrivelse af 30. januar 1991."

Af Indenrigsministeriets vejledning af 19. juni 1989 om ændringerne i de kommunale styrelseslove (lov nr. 220 af 5. april 1989) fremgår det, at adgangen efter styrelseslovens § 14, stk. 3 og 4, til at indkalde stedfortræderen i tilfælde, hvor et medlem er inhabilt ved behandlingen af en sag i kommunalbestyrelsen, er begrundet i hensynet til, at det politiske styrkeforhold

i kommunalbestyrelsen ikke vilkårligt forrykkes som følge af et eller flere medlemmers inhabilitet.

Såfremt et kommunalbestyrelsesmedlem under behandlingen af et eller flere underpunkter i en sag må anses for inhabilt, er der efter Indenrigsministeriets opfattelse også mulighed for at indkalde en stedfortræder til denne del af sagen.

Den stedfortræder, der indkaldes i tilfælde af et medlems inhabilitet, er den, der ifølge valgopgørelsen står øverst på stedfortræderlisten for den pågældende kandidatliste. Det er i loven forudsat, at såfremt den stedfortræder, der indkaldes, har lovligt forfald, kan næste stedfortræder indkaldes. Kommunalbestyrelsen må træffe afgørelse om, hvorvidt den stedfortræder der indkaldes er rette stedfortræder og valgbar, jf. § 15, stk. 4, i den kommunale styrelseslov. Der henvises i øvrigt til den kommenterede kommunale styrelseslov ved Preben Espersen m. fl. (1991), side 80 og 83.

Efter ministeriets opfattelse har Dragør Kommunalbestyrelse på mødet den 24. september 1990 handlet i strid med lovgivningen ved ikke at tage stilling til spørgsmålet om, hvem der var rette stedfortræder for det medlem af den konservative gruppe, der blev anset for inhabilt, herunder at foretage en vurdering af, hvorvidt der forelå en lovlig forfaldsgrund for så vidt angår de 6 foranstående stedfortrædere på stedfortræderlisten.

Indenrigsministeriet finder det endvidere ikke godtgjort, at stedfortræder nr. 7, der indtrådte ved behandlingen af den pågældende del af sagen, var rette stedfortræder. Det bemærkes herved, at det forhold, at det ikke er muligt at opnå kontakt med en stedfortræder, ikke i sig selv er tilstrækkeligt som grundlag for at fastslå, at den pågældende har lovligt forfald.

På grundlag af de i sagen foreliggende oplysninger må Indenrigsministeriet anse det for tvivlsomt, om stedfortræder nr. 4 havde lovligt forfald. Endvidere er der for så vidt angår stedfortræder nr. 5 ikke oplyst nogen forfaldsgrund, idet det alene er

oplyst, at den pågældende ikke kunne træffes på arbejde eller i hjemmet.

På denne baggrund finder Indenrigsministeriet, at det ikke har været retmæssigt, at stedfortræder nr. 7 på stedfortræderlisten deltog i behandlingen af den pågældende del af sagen.

Under hensyn til, at kommunalbestyrelsen på mødet den 16. april 1991 besluttede ikke at nedlægge Dragør Skole, har Indenrigsministeriet imidlertid ikke fundet grundlag for at anmode tilsynsrådet om at foretage videre i sagen.

Ad d)

For så vidt angår Deres spørgsmål om, hvorvidt det var berettiget, at grupperne A, F og T i protest mod beslutningsprocessen undlod at deltage i en afstemning på kommunalbestyrelsesmødet den 13. november 1990 vedrørende godkendelse af høringsmateriale i forbindelse med forslaget om skolenedlæggelsen, bemærkes, at Indenrigsministeriet efter det i sagen oplyste må lægge til grund, at grupperne var til stede ved afstemningen. På denne baggrund må gruppernes tilkendegivelse om, at de ikke ville deltage i afstemningen, sidestilles med, at de undlod at stemme, dvs. at de stemte "stemmer ikke".

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det ikke udtrykkeligt i lovgivningen er fastslået, at der gælder en pligt for kommunalbestyrelsesmedlemmer til at deltage i afstemninger. Det antages imidlertid at være en følge af det pligtmæssige medlemskab af kommunalbestyrelsen, at medlemmerne er forpligtet til at indtage standpunkt til de anliggender, der kommer til behandling og afstemning.

Medlemmerne kan frigøre sig for et ansvar for en beslutning ved at stemme imod beslutningen, og de kan få deres afvigende mening tilført beslutningsprotokollen, jf. den kommunale styrelseslov § 13 for så vidt angår kommunalbestyrelsesmøder. I betænkning nr. 996/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommune-

styret, side 28, er anført følgende om ansvar i forbindelse med undladelse af stemmeafgivelse:

"I praksis følges princippet om pligtmæssig deltagelse i afstemninger langt fra altid. En tilsidesættelse af pligten vil da også kun kunne medføre ansvar i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen har pligt til at træffe en afgørelse, eller hvor det står klart, at kommunalbestyrelsen træffer en ulovlig beslutning."

På grundlag af et forslag i betænkningen blev det herefter ved en ændring af den kommunale styrelseslov udtrykkeligt fastslået i § 61, stk. 5, at et medlem ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme, jf. i øvrigt den kommenterede kommunale styrelseslov, side 224 f.

Det tilføjes, at Indenrigsministeriet må lægge til grund, at en besvarelse af de spørgsmål, som grupperne A, F og T i skrivelse af 20. oktober 1990 til borgmesteren havde anmodet om besvarelse af med henblik på kommunalbestyrelsesmødet den 13. november 1990, var fremlagt fra den 9. november 1990.

Af § 3, stk. 3, i kommunalbestyrelsens forretningsorden fremgår det, at når en sag er optaget på dagsordenen for et ordinært møde, skal det fornødne materiale til sagens bedømmelse - medmindre det forinden er tilsendt medlemmerne - være tilgængeligt på kommunekontoret i mindst 3 hverdage inden mødet, heraf mindst 1 dag i tidsrummet kl. 18-20.

På denne baggrund er det Indenrigsministeriets opfattelse, at det omhandlede materiale rettidigt har været tilgængeligt for kommunalbestyrelsens medlemmer, idet det bemærkes, at lørdag betragtes som hverdag i henhold til forretningsordenens § 3, stk. 3.

Det bemærkes i øvrigt, at det følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger, dels at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, dels at det herefter fornødne materiale skal være tilgængeligt forud for mødet, således at medlemmerne har rimelig tid til at forberede

deres stillingtagen. Spørgsmålet om hvorvidt der foreligger tilstrækkelige oplysninger i en sag, afgøres inden for vide rammer af kommunalbestyrelsen. Der henvises i øvrigt til den kommenterede styrelseslov, side 56.

Hvis et medlem er af den opfattelse, at det foreliggende materiale er åbenbart utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag, må medlemmet fremsætte forslag om, at der tilvejebringes nærmere angivne yderligere oplysninger, eller at sagen undergives (forny- et) udvalgsbehandling med henblik på at få belyst sagen. Såfremt et sådant procedureforslag forkastes, må den pågældende i givet fald stemme imod eller undlade at stemme for beslutningen med den begrundelse, at beslutningsgrundlaget er utilstrækkeligt, samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom.

På baggrund af ovenstående finder Indenrigsministeriet ikke, at grupperne A, F og T har været berettiget til at undlade at stemme under henvisning til, at høringsmaterialet ikke har været tilgængeligt i tilstrækkelig tid.

Med hensyn til Deres anmodning om en redegørelse for retstilstanden i forbindelse med ændring i den kommunale styrelseslov, skal Indenrigsministeriet henvise til ministeriets redegørelse under punkt c) vedrørende reglerne om indkaldelse af stedfortræder ved inhabilitet.

Indenrigsministeriet skal beklage den sene besvarelse.

Kopi af denne skrivelse er sendt til Tilsynsrådet for Københavns Amt og Dragør Kommune.

Med venlig hilsen

Henrik Grunnet

2. Tilsynsrådet for Københavns Amt

3. Dragør Kommune

2. not.

Hvilket herved meddeles med henvisning til j.nr. 1990-0899-2-155-2. + returnering af TR-akter.

3. not.

Hvilket herved meddeles med henvisning til j.nr. 00.01.K.03.

Henrik Grunnet