

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22 . 1457 København K
Telefon 33 13 25 12 . Telefax 33 13 07 17
Ekspedition 10-16 fredag 10-15, lørdag lukket

24. JAN. 1991

Dato

J. nr. 1990-803-42 bh/ah/kp
(Bedes anført ved henvendelser)

Hr. Paul Zebitz Nielsen
Klosternakken 25
4720 Præstø

+ bilag

I skrivelse af 15. maj 1990 klagede De til mig over en skrivelse af 14. maj 1990 fra Tilsynsrådet for Storstrøms Amt vedrørende valget af viceborgmester i Præstø Kommune.

I den anledning modtog jeg sagens akter samt en udtalelse af 8. juni 1990 fra tilsynsrådet.

Det fremgår af sagen, at Præstø Kommunalbestyrelse på det konstituerende møde den 7. december 1989 valgte Birte Pedersen som 1. viceborgmester. Birte Pedersen er ansat som sagsbehandler i Præstø Kommunes socialforvaltning, hvor hun fungerer som kommunens kontaktperson til de amtslige bo- og naboskaber for psykisk handicappede.

I en skrivelse af 8. december 1989 forespurgte De Tilsynsrådet for Storstrøms Amt, om det var lovligt at vælge Birte Pedersen til 1. viceborgmester, og om det var lovligt, at hun i borgmesterens fravær overtog hans funktioner som leder af den daglige administration i kommunen.

I en udtalelse af 2. januar 1990 udtalte Præstø Kommune til tilsynsrådet bl.a. følgende:

"...

Viceborgmesteropgaven i Præstø består i at forrette vielser og afløse borgmesteren ved repræsentative formål. Den daglige ledelse af administrationen udføres i borgmesterens fravær af kommunaldirek-

tøren. Der er i den forbindelse altid telefonkontaktmulighed til borgmesteren.

Hvis borgmesterens fravær skyldes sygdom eller lignende af en sådan karakter, at nyvalg skal finde sted, arrangeres dette omgående af viceborgmesteren.

Der synes derfor ikke at være noget til hinder for, at Birte Pedersen varetager 1. viceborgmesterposten.
..."

I en supplerende skrivelse af 28. januar 1990 gjorde De gældende, at det var i strid med reglerne i kommunestyrelsesloven at henlægge en række af viceborgmesterens opgaver til kommunaldirektøren, således som beskrevet i Præstø Kommunes udtalelse af 2. januar 1990.

Den 14. maj 1990 besvarede tilsynsrådet Deres henvendelse. Af rådets skrivelse fremgår bl.a. følgende:

"...

Ifølge § 33 i lov om kommunernes styrelse overtager kommunalbestyrelsens næstformand, når han fungerer i formandens forfald, samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved styrelsesloven og kommunens styrelsesvedtægt.

Dette indebærer, at næstformanden overtager ledelsen af kommunalbestyrelsens møder, når formanden er fraværende.

Næstformanden overtager derimod kun formandens funktion som leder af den daglige administration, hvis formandens fravær er af en sådan varighed eller situationen i øvrigt er af en sådan karakter, at der skal udføres administrative funktioner, der går ud over de bemyndigelser, som er givet kommunens administrative personale under borgmesterens fravær.

Hvis der opstår situationer, hvor instrukser og bemyndigelser til den kommunale administration ikke udgør et tilstrækkeligt beslutsningsgrundlag, er det Tilsynsrådets opfattelse, at det ikke er udelukket, at en kommunalt ansat viceborgmester samtidig med at varetage sin kommunale tjeneste varetager ledelsen af administrationen under borgmesterens fravær. Tilsynsrådet har herved lagt vægt på, at der ikke er tale om en varig dobbeltfunktion, således som tilfældet ville være det for den valgte borgmesters vedkommende, hvor en sådan dobbeltfunktion er udelukket.

Med baggrund i almindelige retsgrundsætninger om speciel inhabilitet vil det dog være udelukket, at viceborgmesteren som leder af administrationen kan komme til at tage stilling til sager fra den institution m.v., hvor den pågældende selv er ansat.

Tilsynsrådet finder det herefter ikke ulovligt at vælge den pågældende til 1. viceborgmester, idet dog bemærkes, at der ikke ses

at være hjemmel til at begrænse en viceborgmesters opgaver herudover. ..."

Herefter klagede De til mig, idet De anmodede om svar på følgende spørgsmål:

"...

- 1) Er Præstø Byråds beslutning om at indskrænke 1. viceborgmesterens arbejdsområde til vielser og afløsning af borgmesteren ved repræsentative formål i overensstemmelse med den kommunale styrelseslov - spec. § 33?
- 2) Er Præstø Byråds beslutning om at overdrage en række af de funktioner, som 1. viceborgmesteren har som folkevalgt, til kommunaldirektøren i overensstemmelse med den kommunale styrelseslov og dens intentioner?
- 3) Er Tilsynsrådets afgørelse om, "at det ikke er udelukket, at en kommunalt ansat viceborgmester samtidig med at varetage sin kommunale tjeneste varetager ledelsen af administrationen under borgmesterens fravær" i overensstemmelse med den kommunale styrelseslov og de almindeligt gældende habilitetsregler? ..."

Jeg skal herefter udtale følgende:

Hovedproblemet i sagen er, hvorvidt en kommunalt ansat kan vælges til stillingen som viceborgmester. Den pågældende vil dermed i et vist omfang kunne komme til at træde i borgmesterens sted. Borgmesteren er øverste leder af kommunens administration, og det er fast antaget, at en kommunalt ansat - i medfør af almindelige retsgrundsætninger om generel inhabilitet - ikke samtidig kan være borgmester.

Baggrunden for, at hvervet som borgmester ikke er foreneligt med kommunal ansættelse, er som anført retsgrundsætningerne om generel inhabilitet. Det er en almindelig forudsætning for at beklæde poster i forvaltningen, at man ikke derved kommer i en position, hvor man forholdsvis hyppigt vil være afskåret fra at udføre sin forvaltningsmæssige funktion på grund af speciel inhabilitet. Er denne forudsætning ikke opfyldt, betragtes man som generelt inhabil og er dermed afskåret fra at overtage den pågældende post.

Vedrørende udvalgsposter findes der regler om generel inhabilitet i kommunestyrelseslovens § 29, stk. 2-4, der har følgende indhold:

"Stk. 2. Medlemskab af et stående udvalg er udelukket for

- a) ansatte, der over for udvalget er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et forvaltningsområde, og disses stedfortrædere og
- b) ansatte, der i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for et forvaltningsområde, der henhører under udvalget.

Stk. 3. Medlemskab af økonomiudvalget er udelukket for

- a) ansatte, i den del af den kommunale forvaltning, som varetager administrationen af de sagsområder, der i medfør af § 18, stk. 3, og kapitel V er henlagt under økonomiudvalget.
- b) ansatte, der er umiddelbart ansvarlige for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for andre forvaltningsområder, som forestås af økonomiudvalget, og
- c) ansatte, der er umiddelbart ansvarlige for ledelsen af et under et stående udvalg hørende forvaltningsområde.

Stk. 4. Ingen, der lever i ægteskab eller i et forhold, der kan sidestilles med ægteskab, med en person, der er ansat af kommunalbestyrelsen, kan være medlem af

- a) et stående udvalg, hvis den ansatte i medfør af stk. 2, litra a, er udelukket fra medlemskab af udvalget,
- b) økonomiudvalget hvis den ansatte er umiddelbart ansvarlig for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for økonomiudvalgets forvaltningsområde eller er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et under et stående udvalg hørende forvaltningsområde,
- c) magistraten, jf. § 64, hvis den ansatte er umiddelbart ansvarlig for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for forvaltningsområdet i den magistratsafdeling, der forestås af den pågældende, eller er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et under en af de andre magistratsafdelinger hørende forvaltningsområde."

I kommunestyrelsesloven findes ingen regler om viceborgmesterens inhabilitet.

Som det fremgår, er det afgørende for vurderingen af, om der foreligger generel inhabilitet, hvor hyppigt tilfælde af speciel inhabilitet må antages at ville forekomme. Her gør der sig væsentlige forskelle gældende, alt efter om en kommunalt ansat skulle beklæde posten som borgmester eller som viceborgmester.

Viceborgmesterens opgave er angivet i kommunestyrelseslovens § 6, stk. 5, og § 33, der har følgende indhold:

"§ 6. Stk. 5. Så snart valget af formand har fundet sted, vælger kommunalbestyrelsen blandt sine medlemmer en næstformand til at fungere i formandens forfald.
..."

"§ 33. Når kommunalbestyrelsens næstformand fungerer i formandens forfald, overtager han samtlige opgaver, der er pålagt formanden ved denne lov og kommunens styrelsesvedtægt."

Bestemmelsen i § 33 indebærer, at i tilfælde af borgmesterens forfald overtager viceborgmesteren ikke bare borgmesterens rolle som mødeleder ved kommunalbestyrelsesmøderne, men også borgmesterens funktioner som øverste chef for den administrative kommunalforvaltning. Denne funktion kan ikke gennem instruktion eller bemyndigelse fra borgmesteren overføres til embedsmænd i kommunen, f.eks. kommunaldirektøren.

Det er dog ikke ethvert tilfælde af borgmesterens midlertidige fravær, der indebærer, at viceborgmesteren overtager den administrative ledelse; kun hvis borgmesteren (eller eventuelt kommunalbestyrelsen) skønner, at han ikke kan tage ansvaret for den administrative ledelse under sit fravær, er det viceborgmesterens opgave at overtage den administrative ledelse.

En kommunalt ansat viceborgmester, som i borgmesterens forfald har overtaget den administrative ledelse af kommunen, kan tænkes at komme i situationer, hvor den pågældende er specielt inhabil. Da en viceborgmester kun undtagelsesvis vil komme til at overtage den administrative ledelse, og kun for kortere perioder, må speciel inhabilitet imidlertid antages at forekomme langt sjældnere for en kommunalt ansat viceborgmester, end tilfældet ville være for en kommunalt ansat borgmester.

På denne baggrund kan den almindelige regel, hvorefter kommunalt ansatte som følge af generel inhabilitet er udelukket fra at overtage posten som borgmester, ikke udstrækkes til også at gælde for posten som viceborgmester. Opstår der under viceborgmesterens eventuelle overtagelse af kommunens administrative ledelse tilfælde af speciel inhabilitet, kan den pågældende selvsagt ikke deltage i

beslutningsproceduren, som enten må udskydes eller overtages af 2. viceborgmester.

Oplysningerne om Birte Pedersens ansættelsesforhold i kommunen giver ikke grundlag for at antage, at antallet af specielle inhabilitets-tilfælde i den situation, hvor hun i borgmesterens forfald måtte overtage den administrative ledelse af kommunen, ville være af et sådant omfang, at hun efter de tidligere anførte synspunkter måtte betragtes som generelt inhabil.

Jeg finder herefter ikke grundlag for at kritisere tilsynsrådets standpunkt, hvorefter Birte Pedersen lovligt er blevet valgt til 1. viceborgmester.

De indsendte bilag vedlægges.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi er samtidig sendt til:
Tilsynsrådet for Storstrøms Amt.
J.nr. 089-377-99-5-1989.

Indenrigsministeriet.
Til orientering.