

Enhed
Demokrati

Sagsbehandler
Lise Brandi-
Hansen

Sagsnr.
2022 - 3995

Doknr.
541648

Dato
15-08-2022

Notat om, hvorvidt en næstformand for et stående udvalg kan deltage i møder med forvaltningen.

Spørgsmål

En kommune har spurgt, om kommunen har svaret rigtigt, når den har oplyst, at der ikke er hjemmel til, at en næstformand for et stående udvalg deltager i forvaltningens regelmæssige møder med udvalgets formand til forberedelse af udvalgmøderne.

Kommunen er ikke i tvivl om, at næstformanden kan deltage i møderne, når vedkommende skal varetage udvalgsformandens funktioner i et møde, hvor formanden er midlertidigt fraværende.

Baggrund

Stående udvalg kan vælge en næstformand, der i udvalgsformandens midlertidige fravær varetager dennes opgaver, jf. Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 218, hvor det også fremgår, at både udvalgsformand og –næstformand vælges af udvalget ved flertalsvalg, med mindre der i udvalget er enighed om andet. Det fremgår videre s. 219, at det er sædvanligt, at forvaltningschefen drøfter sagerne igennem med udvalgsformanden inden mødet og gennemgår en eventuel sagsfremstilling og indstilling.

§ 16, stk. 7, i lov om kommunernes styrelse har siden 1. januar 2013¹ givet mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at næstformænd i udvalg ydes et fast vederlag. Af forslaget til loven² fremgår bl.a. følgende:

”Med forslaget [om at også næstformænd i udvalg kan tillægges fast vederlag] får kommunalbestyrelsen mulighed for at tilpasse vederlæggelsen til den enkelte kommunens struktur, organisationsform og opgavefordeling. En kommunalbestyrelse har frihed til inden for lovgivningens rammer at bestemme antallet af stående udvalg og disses sagsområder, jf. lov om kommunernes styrelse § 17, stk. 1. Den øgede fleksibilitet, der med forslaget gives kommunalbestyrelsen, muliggør f.eks., at en kommune kan vælge at organisere sig med færre stående udvalg med større opgaveporteføljer, hvilket kan lede til et ønske om eller behov for mere permanent at inddrage yderligere en person i varetagelsen af nogle af de koordinerende funktioner, som normalt ligger hos udvalgsformanden. Hvor kommunalbestyrelsen finder, at omfanget af næstformandens ansvarsområder og arbejdsopgaver for nogle eller evt. alle stående udvalg har sådant et omfang, at det begrundes vederlæggelse, gives kommunalbestyrelsen med forslaget således fleksibilitet til at differentiere mellem næstformanden og udvalgets øvrige medlemmer i relation til vederlæggelse.

¹ Lov nr. 1252 af 18. december 2012.

² Lovforslag nr. L 25, 2012-13.



Det foreslås på den baggrund, at der skabes adgang for økonomi- og indenrigsministeren til at fastsætte regler om muligheden for at yde særligt vederlag til næstformanden for et stående udvalg. Den foreslåede bemyndigelse giver samtidig mulighed for at yde et særligt vederlag til næstformanden for økonomiudvalget og for særlige udvalg omfattet af lov om kommunernes styrelse § 17, stk. 4 og 5.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

...

Hvor kommunalbestyrelsen finder, at omfanget af næstformandens ansvarsområder og arbejdsopgaver har et sådant omfang, at kommunalbestyrelsen beslutter, at der skal ydes næstformanden et særligt næstformandsvederlag, vil kommunalbestyrelsen i henhold til de regler, ministeren fastsætter, kunne beslutte, at det alene er nogle næstformænd for visse nærmere angivne udvalg, der skal have næstformandsvederlag. Kommunalbestyrelsen kan tillige give de enkelte næstformandsvederlag forskellig størrelse.

Det er hensigten i lighed med, hvad der gælder for formandsvederlag, at fastsætte regler om, at vederlag til eventuelle næstformænd, som et eller flere nærmere bestemte udvalg måtte beslutte at vælge, bortset fra vederlag til næstformænd for særlige udvalg, der er nedsat i henhold til § 17, stk. 4 eller 5, i lov om kommunernes styrelse, skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt, jf. lov om kommunernes styrelse § 2, stk. 2.”

Af det daværende Økonomi- og Indenrigsministeriums udtalelse af 30. juni 2017 (resumé-databasen 17.1.1) fremgår bl.a. følgende:

” IV. Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse

...

IV.1. Generelt om de kommunalpolitiske organer og deres kompetencer

...

IV.1.6 Medlemmerne og deres rettigheder

...

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 eller indhenter oplysninger til medlemmet. Om forvaltningens betjening af medlemmer, der udøver kommunale hverv, se nedenfor afsnit IV.2.1.6.

...

IV.2.1 Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer

...



Lov om kommunernes styrelse forudsætter ..., 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.

...

IV.2.1.3 Om forvaltningens udarbejdelse af indstillinger

...

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.

...

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.

...

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.2.3 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.

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.

...

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 (lighedsprincipet) 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....”

Ifølge kommunens styrelsesvedtægt oppebærer næstformændene for kommunens stående udvalg et fast vederlag på 4 pct. af borgmesterens vederlag.



Overvejelser

1. Næstformænd i udvalg er udpeget til at have funktioner i udvalget, som alle udvalgets medlemmer ikke har, herunder i hvert fald den funktion at forberede og lede udvalgsmøder under formandens midlertidige fravær. Næstformandens funktioner er ikke nødvendigvis begrænset hertil. Næstformanden kan også aflaste formanden i andre henseender, jf. herved citatet ovenfor fra forarbejderne til lov nr. 1252 af 18. december 2012. Baggrunden for etablering af muligheden for vederlæggelse af udvalgsnæstformænd har været, at næstformanden har funktioner i udvalget, herunder i hvert fald funktionen som midlertidig vikar som formanden.

Næstformandens funktioner er – ligesom formandens – funktioner, som vedkommende varetager for udvalget, dvs. med henblik på at udvalget kan fungere og varetage sine opgaver i kommunen.

Det er kommunalbestyrelsen, der i styrelsesvedtægten kan træffe beslutning om at yde fast vederlag til udvalgsnæstformænd. Også uden en sådan beslutning må det enkelte udvalg – hvis det ikke strider imod en kommunalbestyrelsesbeslutning – kunne beslutte at udnævne en (ikke-vederlagt) næstformand.

2. Forvaltningens betjening af kommunalbestyrelsens medlemmer omfatter bl.a. deres virke i hverv, hvortil de er udpeget af kommunalbestyrelsen eller et udvalg, jf. citatet ovenfor fra afsnit IV.2.1.6 i skrivelse af 30. juni 2017.

Hvervet som næstformand i et stående udvalg kan formentlig ikke anses at være et kommunalt hverv, således som dette normalt er defineret, jf. citatet ovenfor fra afsnit IV.1.6 i skrivelse af 30. juni 2017. Kommunale hverv er således typisk hverv, hvor vedkommende medlem repræsenterer kommunen udadtil.

3. Under hensyn til, at udvalgsnæstformænd altid vil være udpeget af udvalget, er det nærliggende med hensyn til forvaltningens betjening at sidestille hvervet som næstformand for et udvalg med et kommunalt hverv, hvortil vedkommende kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget af et udvalg. Indenrigs- og Boligministeriet lægger herved vægt på, at en udvalgsnæstformands hverv skal bidrage til at løse udvalgets og dermed kommunens opgaver. Der er tale om et hverv, som vedkommende varetager på kommunens vegne og for udvalget som kommunalpolitisk organ i kommunen.

Dette indebærer, at vedkommende har krav på forvaltningens betjening i forbindelse med udøvelsen af hvervet. Forvaltningen er således forpligtet til at betjene næstformanden, så vedkommende kan varetage hvervet, men vedkommende har ikke krav på en bestemt betjening. Hvilken betjening næstformanden kan kræve, beror bl.a. på, hvad vedkommendes funktioner i forhold til udvalget er. Og kommunalbestyrelsen kan fastsætte nærmere retningslinjer for denne betjening, som både næstformanden, udvalget og forvaltningen må rette sig efter. Der kan også være en fast praksis i kommunen i den henseende. Se citat ovenfor fra afsnit IV.2.1.6 i skrivelse af 30. juni 2017.

Svarende til, hvad der gælder om forvaltningens forberedelse af sager til økonomiudvalg og stående udvalg, må det efter Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse også antages, at det enkelte udvalg kan træffe beslutning om, hvordan forvaltningen skal betjene en næstformand i det pågældende udvalg. Sådanne beslutninger må dog altid respektere kommunalbestyrelsens eventuelle beslutninger herom og vil altid kunne ændres af kommunalbestyrelsen. Se citat ovenfor fra afsnit IV.2.1.3 i skrivelse af 30. juni 2017.



4. Det er efter Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse mere nærliggende at anse forvaltningens udøvelse af funktioner for en udvalgsnæstformand som en del af forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer, end at anse dette som bistand til enkeltmedlemmer, jf. citat ovenfor fra afsnit IV.2.3 skrivelse af 30. juni 2017. Bistand er således i modsætning til betjeningen af de kommunalpolitiske organer netop bistand til det enkelte medlem og ikke et bidrag til, at kommunens politiske organer kan fungere. Bistanden er heller ikke noget medlemmerne har krav på, og når den ydes, skal den som udgangspunkt ydes til alle medlemmer på lige fod.

Konklusion

Indenrigs- og Boligministeriet finder, at udvalgsnæstformænd, der er valgt af udvalget – uanset om de vederlægges eller ikke – har krav på forvaltningens betjening til varetagelsen af hvervet. Hvilken betjening næstformanden kan kræve, beror bl.a. på, hvad vedkommendes funktioner i forhold til udvalget er. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte nærmere retningslinjer for denne betjening, som udvalget og forvaltningen må rette sig efter. Udvalget kan også fastsætte retningslinjer for betjeningen, men udvalgets beslutninger herom må altid respektere kommunalbestyrelsens beslutninger. Selv om hverken kommunalbestyrelse eller udvalg har truffet beslutninger herom, kan der være en fast praksis i kommunen for betjening af næstformanden, som forvaltningen må følge.

Efter Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse er der ikke noget til hinder for, at forvaltningens betjening af næstformænd i udvalg kan omfatte deres faste deltagelse i udvalgsformandens møder med forvaltningen til forberedelse af udvalgs møderne. Ministeriet er således ikke enig med kommunen i, at der ikke er hjemmel i lovgivningen til, at næstformanden i et stående udvalg kan deltage i de nævnte møder. Vedkommende har heller ikke efter lovgivningen en ret til at deltage i møderne. Kommunalbestyrelsen – eller udvalget med respekt for kommunalbestyrelsens beslutninger – vil kunne træffe beslutning herom.

Det forhold, at udvalgsformand og -næstformand i det foreliggende tilfælde ifølge kommunen repræsenterede henholdsvis kommunalbestyrelsens flertal og oppositionen, fordi udvalget ved valg af næstformanden i enighed har fraveget reglen om flertalsvalg, ændrer ikke på det anførte resultat. Heller ikke selv om næstformandens deltagelse i forberedelsesmøderne i praksis ifølge kommunen ville kunne føre til, at de reelle forhandlinger om sagerne kom til at foregå i disse møder frem for i udvalgs møderne. Men det er som anført ovenfor kommunalbestyrelsen, der i sidste ende træffer beslutning om, hvordan næstformanden skal betjenes, herunder om vedkommende kan deltage i møderne mellem forvaltning og udvalgsformand.