

A

Dato: 8. oktober 2010
Enhed: Kommunaljura
Sagsbeh.: hvm
Sags nr.: 1005371
Dok. nr.: 317684

De rettede ved brev af 30. marts 2008 med bilag henvendelse til Velfærdsministeriet, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, vedrørende Statsforvaltningen Sjællands udtalelse af 28. februar 2008 angående Deres manglende mulighed for at forberede Dem til behandlingen i kommunalbestyrelsen af afskedigelses sagen mod kommunaldirektøren i Vordingborg Kommune.

Velfærdsministeriet besluttede at tage sagen op af egen drift, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det i sagen omhandlede høringssvar er et dokument, som var nødvendigt for, at kommunalbestyrelsen kunne træffe beslutning i sagen på et forsvarligt grundlag.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke at kunne lægge til grund, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne var afskåret fra at gennemse det omhandlede høringssvar på selve dagen for kommunalbestyrelsens møde, dvs. den 21. januar 2008. Ministeriet finder derimod at kunne lægge til grund, at der var truffet en administrativ beslutning om, at høringssvaret (først) skulle være tilgængeligt på dagen for selve mødet, dvs. den 21. januar 2008, uanset at høringssvaret blev modtaget i kommunen den 18. januar 2008.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke, at denne fremgangsmåde forud for kommunalbestyrelsesmødet den 21. januar 2008 kan antages at have været i overensstemmelse med den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, 1. pkt.

Det bemærkes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet dermed ikke har taget stilling til, hvorvidt sagen på selve mødet forelå således oplyst, at der forelå et forsvarligt beslutningsgrundlag. Ministeriet har endvidere ikke fundet grundlag for at tage stilling til, om kommunalbestyrelsen i enighed har fraveget fristerne i den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, 1. pkt.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagen og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Ved e-post af 11. januar 2008 indkaldte Vordingborg Kommunes borgmester til et ekstraordinært, lukket kommunalbestyrelsesmøde. Af e-posten fremgår blandt andet følgende:

"Jeg indkalder herved i henhold til forretningsordenens § 3, stk. 4, jf. § 1, stk. 2 nr.1 i samme forretningsorden, til ekstraordinært, **lukket** kommunalbestyrelsesmøde mandag den 21. januar 2008 kl. 18.00 i byrådssalen, Vordingborg rådhus.

Eneste punkt på dagsordenen er den personalesag vedrørende kommunaldirektøren, som jeg orienterede kommunalbestyrelsens medlemmer om i min e-mail af 7. januar 2008, og som kommunalbestyrelsen skal tage endelig stilling til.

I fortsættelse af min mail af 7. januar, kan jeg oplyse, at de supplerende undersøgelser, som økonomiudvalget besluttede at iværksætte, nu er afsluttet. Efter bemyndigelse fra økonomiudvalget, samt telefonisk drøftelse med [...] – har jeg i dag den 11. januar 2008 sendt et opfølgingsbrev til kommunaldirektøren, indeholdende en begrundelse for økonomiudvalgets beslutning.

Begrundelseskravet til kommunaldirektøren er på 10 sider, hvortil kommer ca. 40 siders bilag, som dokumenterer det i begrundelseskravet anførte. Da begrundelsen indeholder tavshedsbelagte oplysninger, jf. Forvaltningslovens § 27, stk.1 nr. 6, jf. borgerlig straffelov § 152, vil sagens akter ikke blive udsendt til kommunalbestyrelsens medlemmer, men vil alene forefindes på rådhuset.

Medlemmer, der ønsker at læse sagens akter som forberedelse af kommunalbestyrelsesmødet, bedes kontakte mig og aftale nærmere herom.

Der udsendes ikke yderligere dagsorden til kommunalbestyrelsesmødet end denne indkaldelse."

Det fremgår videre af sagen, at Vordingborg Kommune ved brev af 11. januar 2008 meddelte kommunaldirektøren, at hans høringssvar i afskedigelsessagen skulle foreligge senest d. 18. januar 2008 kl. 12.00.

Fredag den 18. januar 2008 modtog Vordingborg Kommune Danmarks Jurist- og Økonomforbunds (DJØF) 19 sider lange høringssvar i afskedigelsessagen, og samme dag anmodede borgmesteren ved e-post til en medarbejder i kommunen om, at dette blev lagt på sagen.

I e-post af 20. januar 2008 skrev kommunalbestyrelsesmedlem B blandt andet følgende til borgmesteren:

"Jeg er bekendt med at Kommunen har modtaget et 19 sider svarskrift fra [kommunaldirektørens] fagforening. Jeg vil gerne vide, hvordan jeg kan få lej-

lighed til at læse dette svarskrift inden afskedigelsessagen skal behandles af Kommunalbestyrelsen mandag aften.”

I e-post af 21. januar 2008 til B anførte borgmesteren:

”Da jeg er optaget af forhandlinger med DJØF, kan du kontakte [en medarbejder i kommunen]. Alle Kommunalbestyrelsesmedlemmer får naturligvis mulighed for at læse samtlige akter endnu engang på mødet i aften.”

Af beslutningsprotokollen for det ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøde i Vordingborg Kommune den 21. januar 2008, som Velfærdsministeriet har indhentet fra Vordingborg Kommune, fremgår blandt andet følgende:

”Økonomiudvalget besluttede på sit ekstraordinære møde mandag den 7. januar 2008,

at indlede afskedigelsessag om ophævelse af [kommunaldirektørens] ansættelsesforhold begrundet i grov misligholdelse.

at fritage kommunaldirektøren for tjeneste, indtil der er truffet endelig beslutning om, hvorvidt kommunaldirektøren skal afskediges eller ej.

at bemyndige Borgmesteren til på Økonomiudvalgets vegne på baggrund af det foreliggende materiale og de afsluttende undersøgelser, som forestår, at udforme det påtænkte afskedigelsesbrev til kommunaldirektøren uden yderligere forelæggelse for Økonomiudvalget.

...

Indstilling.

Borgmesteren oplyste, at der den 21. januar 2008 har været afholdt forhandling med Djøf om sagen.

Med forbehold for kommunalbestyrelsens godkendelse er indgået forlig om at afskedige kommunaldirektøren med 24 måneders varsel til fratrædelse ved udgangen af januar måned 2010 på nærmere angivne vilkår.

[Kommunaldirektøren] har for sit vedkommende tiltrådt de med afskedigelsen forbundne vilkår.

Borgmesteren indstiller, at kommunalbestyrelsen afskediger kommunaldirektøren på de med Djøf aftalte vilkår.

Beslutning.

For indstillingen stemte 21.

C (V) og D (A) finder, at der er grundlag for at fastslå grov misligholdelse af ansættelsesforholdet, hvorfor de stemmer imod indstillingen.

A (EL) stemte imod og indleverede mindretalsudtalelse, som vedhæftes beslutningsprotokollen."

Af Deres mindretalsudtalelse fremgår følgende:

"Enhedslisten finder hele denne sag, og især behandlingen af den dybt beklagelig og mener at borgmester Henrik Holmer og økonomiudvalget har overreageret ved at indlede en fyringssag på et alt for løst grundlag, en fyringssag som i stedet kunne være undgået gennem møder og forhandling mellem parterne, bl.a. ved medvirken af tillidsmand, i stedet får vi de uoverskuelige konsekvenser vi ser nu, samt de økonomiske konsekvenser det vil få for vores kommune. Forliget der er indgået nu, er det bedste bevis på, at man for sent har indset sin fejlbehandling af denne sag. På trods af dette forlig, kan Enhedslisten ikke godtage denne afskedigelse af [kommunaldirektøren] og stemmer derfor imod."

Ved brev af 1. februar 2008 med bilag rettede De henvendelse til Statsforvaltningen Sjælland i sagen. Af Deres henvendelse fremgår blandt andet følgende:

"Inden mødet i byrådssalen, mandag d. 21 januar kl. 18.00, havde kommunalbestyrelsen lejlighed til at læse sagen på rådhuset, og jeg bestilte en tid søndag d. 20 januar kl. 10-12. Ved ankomsten spurgte jeg sekretæren om der var kommet høringssvar fra [kommunaldirektøren] og hans fagforening til sagen og fik at vide, at det var kommet fredag d. 18 januar, om formiddagen, men det kunne vi først læse til mødet i byrådssalen mandag aften, da borgmesteren mente, at alle skulle stå lige når mødet startede. Hvorfor vi der mødte op, så kunne få lov til at læse alle de øvrige sagsakter, et par timers læsning, virkede ikke logisk.

På selve mødeaften blev der godt nok indlagt en kort læsepause til hele sagen, hvor jeg måtte gå udenfor på grund af snak, men alligevel ikke engang kunne nå at læse hele høringssvaret på 15-20 sider, og vil heller ikke nå det siden, da sagen skulle afleveres efter mødet. ... Jeg gjorde senere på aftenen opmærksom på, at forudsætningen for at behandle denne sag og stemme om den, ikke kunne siges at være opfyldt under disse omstændigheder."

Det fremgår af Statsforvaltningen Sjællands brev til Dem af 28. februar 2008, at statsforvaltningen ikke fandt grundlag for at antage, at Vordingborg Kommune havde overtrådt lovgivning, som det påhviler tilsynet at påse overholdt.

Af Statsforvaltningen Sjællands brev fremgår endvidere blandt andet følgende:

"Det følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger, at en sag skal være sådan oplyst, at der er et forsvarligt beslutningsgrundlag, og at det herefter

fornødne materiale skal være tilgængeligt forud for mødet, så medlemmer har rimelig mulighed for at forberede deres stillingtagen. Retsgrundsætningen om tilgængeligt materiale har fundet udtryk i § 8, stk. 4, i den kommunale styrelseslov og udspringer af, at det enkelte medlem har krav på et rimeligt grundlag for sin stillingtagen og stemmeafgivning i en sag.

Det er kommunalbestyrelsen, som inden for vide grænser afgør, hvilke oplysninger der skal være til stede, før der kan træffes beslutning i en sag. Hvis et kommunalbestyrelsesmedlem mener, at beslutningsgrundlaget ikke er forsvarligt, må medlemmet fremsætte et konkret forslag om kvalificering af sagen. Forslaget må herefter afgøres af kommunalbestyrelsen ved almindelig flertalsbeslutning. Hvis forslaget bliver forkastet, må medlemmet i givet fald stemme imod eller undlade at stemme for beslutningen samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen bemærkning herom.

Efter styrelseslovens § 8, stk. 4, sørger borgmesteren for, at det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt er tilgængeligt for medlemmerne mindst tre hverdage inden mødet.

Fristerne i bestemmelsen – bl.a. om tilgængeligt materiale – kan ikke betegnes som ufravigelige regler. Afgørende er, hvorvidt der er rimelig mulighed for at forberede ens stillingtagen. Ved denne vurdering må der lægges vægt på karakteren, herunder omfanget af det pågældende oplysningsmateriale.

Tilsynet finder på baggrund af Deres henvendelse ikke grundlag for at antage, at den kommunalretlige grundsætning om, at kommunalbestyrelsesmedlemmer skal have rimelig mulighed for forberedelse af stillingtagen, er tilsidesat. Tilsynet henviser herved til Deres oplysninger om, at De læste sagen – på nær høringssvaret fra kommunaldirektøren og hans fagforening – dagen inden mødet, og at der var en læsepause på kommunalbestyrelsesmødet. Som tilsynet forstår Deres henvendelse, var der således tale om, at det alene var høringssvaret og ikke hele sagen, der først var tilgængeligt ved læsepausen på mødet.

Tilsynet henviser herved samtidig til, at det kommunale tilsyn som udgangspunkt er fremadrettet og har som en vigtig rolle en opgave i at standse og eller ændre en ulovlig praksis i kommunerne eller regionen. Dét at lægge læsepauzer ind i et kommunalbestyrelsesmøde som forberedelse – uanset om mødet er ordinært eller ekstraordinært – er efter tilsynet opfattelse ikke det, der normalt kan betegnes som værende "rimelig mulighed for forberedelse af stillingtagen". Men vi finder ikke grundlag for at antage, at den beskrevne problemstilling om materiales tilgængelighed/læsepauzer generelt gør sig gældende ved kommunalbestyrelsesmøder i Vordingborg Kommunalbestyrelse.

...

Tilsynet foretager sig ikke yderligere i anledning af Deres henvendelse."

I brev af 30. marts 2008 med bilag skrev De til Velfærdsministeriet. De anførte blandt andet følgende:

"Sagen er i korthed, at kommunalbestyrelsen på et ufuldstændigt grundlag, på et ekstraordinært møde den 21. januar 2008, har vedtaget at afskedige [kommunaldirektøren].

...

På baggrund af det til kommunalbestyrelsen fremlagte, og til overmål fyldige materiale med vidneforklaringer m.m., alt dog uden speciel belastende relevans, for en i forvejen banal men selvfølgelig også pinlig sag, som det tog mig to timer at læse, så virker det direkte manipulerende og æreskrænkende, at et høringssvar fra [kommunaldirektøren] og DJØF, for det første bliver holdt ude af sagen under dens fremlæggelse på rådhuset, og derefter først dukker op i den sparsomme læsepause, under det ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøde d.21 januar.

Selve det forhold, at et høringssvar fra modparten i en personsag, bliver holdt ude af sagsakterne efter ordre fra borgmesteren, Henrik Holmer, bør uanset at sagen er afgjort og ikke kan føres tilbage, medføre en alvorlig påtale til erfaring og almindelig selvjustits for kommunale myndigheder. Tilbage står derimod, ifølge Tilsynets konklusion, at man tilsyneladende blot ved påberåbelse af formalias overholdelse og knapt nok det, kan gennemtrumfe en sag med et bestemt sigte, uden at give kommunalbestyrelsen den nødvendige, reelle baggrund for deres stemmeafgivning. Dette strider lodret imod styrelseslovens § 8, stk. 4, som Tilsynet oven i købet selv nævner i sit brev, hvis man vel og mærke anser et høringssvar for væsentligt materiale, og som til overmål lå "tilgængeligt" i en skuffe på rådhuset."

Ved telefonisk henvendelse af 17. april 2008 anmodede Vordingborg Kommune om aktindsigt i Deres henvendelse til ministeriet, hvilket ministeriet imødekom samme dato.

Vordingborg Kommune rettede henvendelse til Velfærdsministeriet i brev af 29. april 2008, hvoraf De har modtaget kopi. Af kommunens henvendelse fremgår blandt andet følgende:

"Det kan oplyses, at Vordingborg Kommune modtog DJØF's høringssvar fredag den 18. januar 2008, og det blev administrativt besluttet, at høringssvaret ville blive fremlagt samlet for kommunalbestyrelsen mandag den 21. januar, hvor der så ville blive indlagt tilstrækkelig læsepause til høringssvaret. Der var altså ikke tale om, at det var borgmesteren, som beordrede høringssvaret tilbageholdt, tværtimod bad han umiddelbart efter at have modtaget høringssvaret fra DJØF om at få lagt dette på sagen. ...

A blev i øvrigt gjort bekendt med denne beslutning, da han efter aftale med administrationen fik lejlighed til at læse sagens øvrige akter søndag den 20. januar om formiddagen fra kl. 10 til 12 på Vordingborg Rådhus. Ved dette møde aftalte A yderligere med sekretariatslederen, at han kunne komme mandag den 21. januar kl. 16.00 og læse det pågældende høringssvar fra DJØF. A

mødte dog først frem kl. 17.00 og havde så tiden frem til kl. 18.00 til at læse omtalte høringsvar.

Kommunalbestyrelsens møde startede kl. 18.00, og under mødet blev dette afbrudt med henblik på at kommunalbestyrelsen kunne læse høringsvaret. Det kan her oplyses, at A valgte at forlade kommunalbestyrelsessalen, og valgte således ikke at bruge læsepausen til at læse omtalte høringsvar.

Det kan yderligere oplyses – og som dokumentation for at høringsvaret ikke blev tilbageholdt overfor kommunalbestyrelsen – at kommunalbestyrelsens B den 20. januar 2008 om aftenen bad om adgang til at se høringsvaret, fik han (naturligvis) adgang hertil mandag den 21. januar om formiddagen."

I e-post af 18. maj 2008 til Velfærdsministeriet anførte De blandt andet følgende:

"Som tidligere nævnt, indfandt jeg mig på Vordingborg Rådhus søndag d. 20 januar, 2008, hvor jeg mellem 10.00 og 12.00 læste sagsakterne om [kommunaldirektørens] fyringssag.

Jeg spurgte sekretæren der udleverede mig sagsakterne, om der var kommet et høringsvar fra [kommunaldirektøren] og fik at vide, at det var kommet fredag d. 18 jan. om formiddagen, men borgmesteren Henrik Holmer havde sagt, at det ikke skulle udleveres til politikerne, da de skulle læse det samlet til det ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøde, mandag d. 21 jan. der var afsat til behandling af sagen. Det kan selvfølgelig være en besked sekretæren har fået af en embedsmand, men så i modstrid med borgmesterens påståede anmodning om at få høringsvaret vedlagt sagen, og i så fald en dårlig kollegial optræden af embedsmanden. ...

Uanset hvad, så var det indkomne høringsvar ikke tilgængeligt, og på baggrund af den besked jeg havde fået om, at vi skulle læse det samtidigt, er det ejendommeligt, at der fra kommunens side postuleres, at jeg fik en aftale med selvsamme sekretær om, at jeg så kunne læse det mandag eftermiddag, og jeg fik da heller ikke noget høringsvar at se mandag eftermiddag, da jeg læste en ekstra gang på sagen.

Det er fuldstændig rigtigt, at jeg valgte at forlade salen under mødet mandag aften, da der var læsepause til hele sagen, men det var for at få ro til at læse høringsvaret, da pausen udløste meget snak. Hvordan man så kan påstå, at jeg ikke valgte læsepausen til at læse høringsvaret er lidt ejendommeligt, da borgmesteren fulgte efter mig, og vandrede frem og tilbage i forhallen hvor jeg sad, og til sidst irriteret spurgte "Er du snart færdig?". Borgmesterens interesse for hvor jeg befandt mig skyldtes sandsynligvis, at en journalist cirklede rundt om bygningen udenfor, og jeg skulle jo nødt overlade høringsvaret til ham, men det er jo kun gætteværk. Iøvrigt lykkedes det mig ikke, under de stressende omstændigheder, at læse høringsvaret på 15-20 sider færdigt.

At kommunalbestyrelsesmedlem, B, som sandsynligvis den eneste fik lejlighed til at læse høringssvaret mandag d. 21 januar om formiddagen, skyldes måske at han kommer fra et tungere parti end undertegnede, men er jo alligevel i modstrid med at: -"det blev administrativt besluttet, at høringssvaret ville blive fremlagt samlet for kommunalbestyrelsen" som man kan læse på side 1 i kommunens brev."

Ved e-post af 28. maj 2008 anmodede Velfærdsministeriet Statsforvaltningen Sjælland om en udtalelse om sagen til brug for vurderingen af, hvorvidt ministeriet skulle tage sagen op til behandling. Ministeriet anmodede særligt statsforvaltningen om at forholde sig til Vordingborg Kommunes brev til ministeriet af 29. april 2008 og til Deres bemærkninger hertil af 18. maj 2008.

I brev af 9. september 2008 til Velfærdsministeriet skrev Statsforvaltningen Sjælland blandt andet følgende:

"Tilsynet forstod problemstillingen i A's henvendelse af 1. februar 2008 sådan, at der efter A's opfattelse ikke var tilstrækkelig forberedelsestid til gennemlæsning af det pågældende høringssvar, og at der således ikke var tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for hans stillingstagen. På den baggrund udtalte vi vores retsopfattelse. Vi henviser i det hele til vores udtalelse af 28. februar 2008.

Skrivelserne fra A (30. marts og 18. maj 2008) og Vordingborg Kommune (29. april 2008) vedrører efter tilsynets opfattelse primært synspunkter om de faktiske omstændigheder omkring det pågældende høringssvar. Tilsynet har ikke bemærkninger hertil."

Ved telefonisk henvendelse af 21. oktober 2008 anmodede Velfærdsministeriet Vordingborg Kommune om at få tilsendt beslutningsprotokollen fra det ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøde af 21. januar 2008, hvilken ministeriet modtog den 24. oktober 2008.

I e-post af 5. december 2008 orienterede Velfærdsministeriet Dem om, at ministeriet havde besluttet at tage Deres klage op til behandling, og Vordingborg Kommune blev i brev af samme dato orienteret herom samt anmodet om at fremkomme med bemærkninger til Deres brev til ministeriet af 18. maj 2008. Ministeriet anmodede endvidere kommunen om at fremsende kopi af DJØF's høringssvar i afskedigelsessagen.

Velfærdsministeriet modtog Vordingborg Kommunes bemærkninger til Deres brev af 18. maj 2008 i brev af 19. december 2008 samt kopi af DJØF's høringssvar i afskedigelsessagen. Af kommunens brev fremgår blandt andet følgende:

"Det er korrekt, at den administrative medarbejder, der havde ansvaret for sagens fremlæggelse for kommunalbestyrelsen, havde truffet den beslutning, at høringssvaret fra DJØF – som blev modtaget i Vordingborg Kommune ved

middagstid den 18. januar 2008 – skulle være tilgængeligt for alle kommunalbestyrelsens medlemmer samtidig, nemlig mandag den 21. januar 2008.

I løbet af denne mandag havde flere kommunalbestyrelsesmedlemmer aftalt tid til at gennemlæse sagens akter, og herunder også høringssvaret fra DJØF. A's subjektive vurdering om, at han blev "forbeholdt" denne mulighed og hvorfor, har Vordingborg Kommune derfor ingen bemærkninger til.

A havde gennemlæst sagens øvrige akter om søndagen, og havde aftalt tid mandag den 21. januar 2008 kl. 16.00 til at læse høringssvaret fra DJØF. Imidlertid mødte A først kl. 17.00, hvor han fik udleveret høringssvaret i kopi. Det er således ikke korrekt, når A oplyser, at han først får udleveret høringssvaret under selve mødet.

Som det er ministeriet bekendt var der på selve kommunalbestyrelsesmødet den 21. januar 2008 indlagt en pause, hvor medlemmerne kunne læse DJØF's høringssvar. I Vordingborg Kommunes brev af 29. april 2008 til Velfærdsministeriet, har vi skrevet, at A valgte ikke at bruge læsepausen på at læse høringssvaret. Dette beklages, idet vi blot har belæg for at konstatere, at A forlod byrådsalen i læsepausen."

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse

1. Tilsynet med Vordingborg Kommune varetages af Statsforvaltningen Sjælland, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009).

Statsforvaltningens tilsyn er et retligt tilsyn. Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48 i lov om kommunernes styrelse.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af en kommunes dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen 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, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse. Tilsvarende gælder, hvis statsforvaltningen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling, jf. bestemmelsens 2. pkt.

2. På grundlag af de foreliggende oplysninger har Indenrigs- og Sundhedsministeriet fundet anledning til at udtale sig om, hvorvidt den kommunale styrel-

seslovs regler om, at det fornødne materiale til behandlingen af en sag skal være tilgængeligt for kommunalbestyrelsens medlemmer, således at de har rimelig tid til at forberede deres stillingtagen til sagen, kan antages at være overholdt ved behandlingen af afskedigelsessagen i Vordingborg Kommunalbestyrelse.

§ 8, stk. 4, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

”Stk. 4. Borgmesteren sørger for, at der så vidt muligt senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder udsendes en dagsorden til medlemmerne, og at det fornødne materiale til bedømmelsen af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt er tilgængeligt for medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet.”

Det fremgår blandt andet af de almindelige bemærkninger til lovens § 8, stk. 4, 1. pkt. (som ændret ved lov nr. 1092 af 29. december 1997), at:

”Efter de gældende regler i den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, skal borgmesteren inden kommunalbestyrelsens møder i videst muligt omfang give medlemmerne underretning om, hvilke sager der vil komme til behandling på mødet. Endvidere er det fastsat, at sagerne og de oplysninger, der er tilvejebragt til bedømmelse af disse, fremlægges til medlemmernes eftersyn i et passende tidsrum forinden mødet.

I den af Indenrigsministeriet udarbejdede normalforretningsorden for kommuner er der i § 3, stk. 2 og 3, fastsat en tidsfrist på fire hverdage inden et ordinært mødes afholdelse for udsendelse af dagsorden, og en tidsfrist på tre hverdage for fremlæggelse af det fornødne materiale. Normalforretningsordenens tidsfrister er imidlertid ikke bindende.

Da det i nogle kommuner er almindelig praksis, at dagsordener først udsendes tre hverdage eller mindre inden kommunalbestyrelsesmødet, er det anset for rimeligt at foreslå normalforretningsordenens tidsfrister lovfæstet således, at medlemmerne af kommunalbestyrelsen, og især mindretal, sikres en rimelig tid til at forberede sig på møderne.

Når fristerne ikke foreslås som obligatoriske i alle tilfælde, skyldes det hensynet til, at der på møderne kan medtages hastende sager og sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling. Endvidere skal der fortsat være mulighed for i særlige tilfælde at indkalde til ekstraordinære møder med kortere frist end fire hverdage.”

Der henvises til Folketingstidende 1997-98, Tillæg A, side 376.

Af de specielle bemærkninger til loven fremgår endvidere blandt andet følgende:

”Med bestemmelsen indføres generelle frister for udsendelse af dagsordener til møder i kommunalbestyrelsen og for fremlæggelse eller udsendelse af relevant sagsmateriale. Fristerne svarer til de frister, der er fastsat i normalforretningsordenen.

Bestemmelsen vedrører, i modsætning til bestemmelserne i normalforretningsordenens § 3, stk. 2 og 3, såvel ordinære som ekstraordinære møder i kommunalbestyrelsen.

...

Det foreslås endvidere, at det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt senest tre hverdage inden mødets afholdelse gøres tilgængeligt for medlemmerne af kommunalbestyrelsen. Formuleringen af bestemmelsen åbner mulighed for, at materialet gøres tilgængeligt ved fremlæggelse på rådhuset, ved udsendelse til de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, ved elektronisk adgang til databaserede oplysninger eller på anden måde, som sikrer at alle medlemmer får adgang til materialet.”

Der henvises til Folketingstidende 1997-98, Tillæg A, side 377, 1. spalte.

Bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, 1. pkt., er udtryk for almindelige kommunalretlige grundsætninger, hvorefter det antages, *dels* at en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, *dels* at det herefter fornødne materiale til bedømmelse af sagen skal være tilgængeligt forud for mødet, således at medlemmerne har en rimelig tid til at forberede deres stillingtagen.

Den almindelige kommunalretlige retsgrundsætning, hvorefter en sag skal være således oplyst, at der foreligger et forsvarligt beslutningsgrundlag, fastsætter en ramme for kommunalbestyrelsens skøn over, hvilket oplysningsgrundlag det er nødvendigt at indhente, inden der skal træffes afgørelse i en sag. Kommunalbestyrelsens eventuelle manglende overholdelse af officialprincippet vil kunne påses af de relevante tilsynsmyndigheder og ankeinstanser.

Det vil være i strid med lovgivningen, hvis det nødvendige oplysningsmateriale foreligger så sent i forhold til kommunalbestyrelsens møde, at medlemmerne ikke har en rimelig tid til og et rimeligt grundlag for at forberede deres stillingtagen og stemmeafgivning i sagen. Ved vurderingen af, om lovgivningen er tilsidesat i den forbindelse, må der lægges vægt på karakteren, herunder omfanget af det oplysningsmateriale, som foreligger sent i forhold til kommunalbestyrelsens møde, ligesom der må lægges vægt på karakteren af det oplysningsmateriale, som i øvrigt er tilgængeligt til brug for kommunalbestyrelsens møde. Desuden må der lægges vægt på, om der er tale om en hastende sag eller en sag, der umiddelbart kan tages stilling til.

Hvis kommunalbestyrelsens medlemmer ikke har haft praktisk mulighed for at forberede deres stillingtagen til en sag, kan kommunalbestyrelsen ikke mod et medlems protest træffe afgørelse i sagen, medmindre sagen ikke tåler opsæt-

telse eller sagen har en sådan karakter, at der kan tages stilling uden forberedelse, f.eks. fordi sagen vedrører et meget enkelt problem.

Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2009, side 86 f. og side 672.

3. Sagen rejser spørgsmål om, hvorvidt høringsvaret fra DJØF på vegne af kommunaldirektøren var en del af det fornødne materiale til kommunalbestyrelsens bedømmelse af afskedigelsessagen.

Beslutninger om afskedigelse af kommunalt ansatte er afgørelser i forvaltningslovens forstand, og sagsbehandlingen skal således opfylde kravene i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007), herunder kravene om partshøring. Indenfor kategorien personalesager er det endvidere traditionelt anerkendt, at der gælder en udvidet pligt til partshøring i forhold til den høringspligt, der er fastsat i forvaltningsloven. Den udvidede pligt til partshøring indebærer i henhold til ombudsmandspraksis, at der i blandt andet visse typer af sager om uansøgt afsked skal partshøres ikke blot om sagens faktum, men også om sagens retlige grundlag.

Der henvises til Karsten Revsbech, Forvaltningspersonalet, 2009, side 77 ff., Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 2006, side 444 ff., Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 2007, side 222 f. og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 222, 232 ff. samt side 532 ff.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger herefter til grund, at et høringsvar fra en part i en sag om uansøgt afsked som udgangspunkt vil være en del af det nødvendige oplysningsgrundlag i sagen, såfremt parten vælger at afgive et sådant. Baggrunden herfor er, at et høringsvar normalt vil være af væsentlig betydning for vurderingen af afskedigelsessagen, idet det vil indeholde partens oplevelse af de faktiske omstændigheder i sagen samt, jf. ovenfor, eventuelt partens bemærkninger til sagens retlige grundlag.

Efter gennemgang af høringsvaret fra DJØF er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering, at høringsvaret også i denne sag var et dokument, som var nødvendigt for, at kommunalbestyrelsen kunne træffe beslutning i sagen på et forsvarligt grundlag. Dette gælder uanset, at den beslutning, kommunalbestyrelsen traf i sagen, var en beslutning om at tiltræde et forlig om fra-træden.

4. Spørgsmålet er herefter, om det pågældende høringsvar var tilgængeligt for kommunalbestyrelsesmedlemmerne tids nok til, at disse har haft rimelig tid til at forberede deres stillingtagen i sagen.

Det fremgår af sagen, at det 19 sider lange høringsvar fra DJØF var Vordingborg Kommune i hænde ved middagstid fredag d. 18. januar 2008. Det ekstraordinære kommunalbestyrelsesmøde blev afholdt mandag d. 21. januar 2008 kl. 18. Høringsvaret kunne således ikke gøres tilgængeligt for kommunalbe-

styrelsens medlemmer 3 hverdage før mødet, således som § 8, stk. 4, 1. pkt., kræver, at det så vidt muligt skal ske.

Vordingborg Kommune har over for ministeriet i brev af 29. april 2008 blandt andet oplyst, at det administrativt blev besluttet, at høringssvaret ville blive fremlagt for kommunalbestyrelsen mandag d. 21. januar 2008, hvor der ville blive indlagt tilstrækkelig læsepause til, at medlemmerne kunne læse høringssvaret. Kommunen har i sit brev til ministeriet af 19. december 2008 blandt andet oplyst, at kommunen besluttede, at høringssvaret skulle være tilgængeligt for alle kommunalbestyrelsesmedlemmerne samtidig, nemlig mandag d. 21. januar 2008. Det fremgår videre af dette brev, at flere kommunalbestyrelsesmedlemmer i løbet af denne mandag havde aftalt tid til at gennemlæse sagens akter, herunder høringssvaret. Kommunen har endelig oplyst, at De lavede en aftale med forvaltningen om, at De kunne få udleveret høringssvaret til gennemsyn to timer før mødets start.

De har blandt andet oplyst, at De ikke fik lov til at se høringssvaret, da De søndag d. 20. januar 2008 efter aftale indfandt Dem på Vordingborg Kommunes rådhus for at læse sagens materiale. De har i den forbindelse oplyst, at Deres anmodning herom blev afslået med den begrundelse, at den samlede kommunalbestyrelse skulle læse høringssvaret på mødet. De har endvidere oplyst, at De ikke indgik en aftale med forvaltningen om at se høringssvaret to timer før mødets start, og at De i øvrigt ikke fik lejlighed til at læse høringssvaret mandag eftermiddag, da De før mødets start læste en ekstra gang på sagens materiale. Endelig har De oplyst, at den indlagte læsepause i kommunalbestyrelsesmødet ikke var tilstrækkelig tid til, at De havde mulighed for at læse det pågældende høringssvar.

Det kan således ud fra de i sagen foreliggende oplysninger konstateres, at der er uenighed om, hvorvidt De indgik en aftale med forvaltningen om at se høringssvaret to timer før kommunalbestyrelsesmødets start den 21. januar 2008, og om De rent faktisk fik udleveret høringssvaret til gennemlæsning før mødets start.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på denne baggrund ikke at kunne lægge til grund, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne var afskåret fra at gennemse det omhandlede høringssvar på selve dagen for kommunalbestyrelsens møde, dvs. den 21. januar 2008.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder derimod ud fra de i sagen foreliggende oplysninger, herunder oplysningerne fra Vordingborg Kommune, at kunne lægge til grund, at der var truffet en administrativ beslutning om, at høringssvaret (først) skulle være tilgængeligt på dagen for selve mødet, dvs. den 21. januar 2008, uanset at høringssvaret blev modtaget i kommunen den 18. januar 2008.

Efter ministeriets opfattelse må den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, 1. pkt., antages at indebære, at såfremt det til bedømmelse af en sag fornødne materiale ikke kan være tilgængeligt for kommunalbestyrelsesmedlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet, så skal materialet gøres tilgængeligt snarest

muligt efter udløbet af denne frist. Dette indebærer efter ministeriets opfattelse, at Vordingborg Kommune burde have taget initiativ til at varsle kommunalbestyrelsesmedlemmerne om, at kommunaldirektørens eventuelle høringssvar ville fremkomme senest fredag den 18. januar 2008, samt endvidere have givet kommunalbestyrelsesmedlemmerne adgang til at gøre sig bekendt med indholdet af høringssvaret fra det tidspunkt, hvor dette blev modtaget i kommunen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således ikke, at den i sagen anvendte fremgangsmåde forud for kommunalbestyrelsesmødet den 21. januar 2008 kan antages at have været i overensstemmelse med den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, 1. pkt.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at forvaltningen har mulighed for at stille krav om, at gennemsyn af sagsmateriale til brug for kommunalbestyrelsesmøder skal ske på bestemte tidspunkter. I weekender må det endvidere antages, at forvaltningen af hensyn til de medarbejdere, som skal være til stede uden for almindelig arbejdstid, i videre omfang end på hverdage vil kunne begrænse det tidsrum, hvor kommunalbestyrelsens medlemmer kan komme og læse sagsmaterialet. Herunder vil der f.eks. kunne stilles krav om, at medlemmerne aftaler tid, eller at de kommer inden for et nærmere afgrænset tidsrum. Der må endvidere påhvile forvaltningen et ansvar for at sørge for, at kommunalbestyrelsens medlemmer får information om sagsmaterialets tilgængelighed, herunder praktisk mulighed for at læse materialet.

5. Det bemærkes, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet alene har taget stilling til, hvorvidt den i sagen anvendte procedure forud for kommunalbestyrelsesmødet den 21. januar 2008 kan antages at have været i overensstemmelse med den kommunale styrelseslovs § 8, stk. 4, 1. pkt. Ministeriet har dermed ikke taget stilling til, hvorvidt sagen på selve mødet forelå således oplyst, at der forelå et forsvarligt beslutningsgrundlag.

6. Som det fremgår ovenfor, kan kommunalbestyrelsen endvidere ved enighed fravige fristen for, hvornår det fornødne materiale skal være tilgængeligt for kommunalbestyrelsens medlemmer, således at de har rimelig tid til at forberede deres stillingtagen.

Ministeriet har ikke fundet grundlag for at tage stilling til, om kommunalbestyrelsen i enighed har fraveget fristerne.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har dog bemærket, at det fremgår af Deres mindretalsudtalelse i beslutningsprotokollen, at De har taget materielt stilling til afskedigelsessagen, og således ikke har afvist en sådan stillingtagen under henvisning til, at De ikke havde haft den fornødne tid til at forberede Deres stillingtagen i sagen, eller at lovens frister for forelæggelse af materiale ikke var overholdt. Heller ikke andre af kommunalbestyrelsens medlemmer har med henvisning hertil afvist at tage stilling til sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal beklage den lange sagsbehandlingstid, samt at det ikke har været muligt at afgive udtalelsen på et tidligere tidspunkt, således som De var stillet i udsigt.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen Sjælland og Vordingborg Kommune.

Med venlig hilsen

Christian Vigh