



27-04-2018

Til gruppeformandskredsen

Sagsnr.
2018-0123120

Gennemgang af ØIM udtalelse

Dokumentnr.
2018-0123120-6

I det følgende gennemgås konklusionerne i Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse af 30. juni 2017 om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Sagsbehandler
Morten Spangenberg

Baggrund

Økonomi- og Indenrigsministeriet (ØIM) udsendte den 30. juni 2017 en generel udtalelse om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer

Formålet med udtalelsen er at vejlede alle kommunalbestyrelser om, hvilke muligheder lovgivningen giver for, at forvaltningen kan yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer, og om den overordnede juridiske ramme, dvs. ansvars- og opgavefordelingen i kommunen, inden for hvilken sådan bistand skal ses. Udtalelsen vil endvidere tjene som vejledning for Ankestyrelsen, der i første instans varetager tilsynet med kommunerne. (side 2-3)

Udtalelsen indeholder således vejledende tilkendegivelser om de retlige grænser for det kommunale embedsværks bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer. Den indeholder derimod ikke tilkendegivelser om, hvordan forvaltningen mest hensigtsmæssigt skal varetage sit arbejde. Herudover indeholder udtalelsen i afsnit IV.2.3.6.2 en opfordring til kommunalbestyrelserne. (side 2)

Baggrunden for udtalelsen var blandt andet afstedkommet ”af et øget fokus gennem de senere år på embedsværkets arbejde. Det øgede fokus har særligt været rettet på reglerne og rammerne for og udviklingen af de faktuelle vilkår for centraladministrationens arbejde, men også det kommunale embedsværks stilling har fået og fortjener opmærksomhed.” (side 2)

Betjening af de kommunalpolitiske organer/bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer

I ministeriets udtalelse foretages indledningsvist en afgrænsning mellem forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer og bistanden til kommunalbestyrelsens medlemmer. Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer er forudsat i kommunestyrelsesloven mens bistanden til kommunalbestyrelsens medlemmer beror på kommunalbestyrelsens udtrykkelige beslutning eller stiltiende accept.

Lov om kommunernes styrelse forudsætter således, 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. (s. 4)

Herudover kan forvaltningen varetage andre opgaver, som den inden for lovgivningens rammer pålægges af kommunalbestyrelsen eller udvalg. Dette kan omfatte bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer. (side 4)

At forvaltningen kan yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer ud over, hvad der følger af medlemmernes rettigheder eller varetagelse af kommunale hverv, er utvivlsomt. (s. 9)

Delegationsforbud

Det er kommunalbestyrelsen, der i kommunen har kompetence til at træffe beslutninger vedrørende medlemmernes forhold, og derfor er det alene kommunalbestyrelsen, der kan træffe beslutninger om og fastsætte retningslinjer om forvaltningens bistand til medlemmerne. Det antages ikke, at kommunalbestyrelsen kan delegere beslutninger om sådanne forhold, heller ikke til økonomiudvalget eller borgmesteren. (s. 9-10)

Kommunalbestyrelsen behøver ikke i alle tilfælde at have truffet en udtrykkelig beslutning om, at forvaltningen kan yde bistand til medlemmerne. Dette kan også følge af, at kommunalbestyrelsen stiltiende har accepteret, at forvaltningen yder bistand. Såfremt forvaltningen rent faktisk yder sådan bistand, og kommunalbestyrelsen accepterer dette ved ikke at gribe ind over for det, kan der således siges i kommunen at være en praksis for, at der ydes sådan bistand. En sådan praksis er bindende i den forstand, at forvaltningen, hvis den har ydet ét medlem bistand, ikke kan undlade at yde et andet medlem en tilsvarende bistand. (s. 10)

Lige adgang til bistand

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.

Medlemmerne skal naturligvis kun have bstanden, i det omfang de ønsker den, så derfor indebærer kravet om lige behandling i denne henseende, at medlemmerne skal have lige mulighed for at få

bistanden, og at den bistand, de kan få, skal være den samme for alle. (s. 65)

Kvantitative begrænsninger i bistanden

Der kan fastsættes retningslinjer om, at der kun ydes bestemte former for bistand, og/eller at der kun ydes bistand i bestemte typer af sager, men alle medlemmer skal have mulighed for at få de samme typer af bistand i de samme typer af sager. (s. 66)

Kommunalbestyrelsen kan – men skal ikke – fastsætte kvantitative grænser for, hvor megen bistand, forvaltningen kan yde, herunder for, hvor megen bistand af en bestemt type forvaltningen kan yde. (s. 66)

Kvantitative tidsmæssige grænser for forvaltningens bistand kan efter Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse f.eks. også relatere sig til, hvor megen tid forvaltningen må bruge på bistand pr. medlem. Det kan således f.eks. fastsættes, at forvaltningen alene må anvende et bestemt antal timer på bistand til hvert enkelt medlem af kommunalbestyrelsen inden for en bestemt tidsperiode, f.eks. en måned eller et kvartal. (s. 66)

Forvaltningens bistand

Når forvaltningen bistår kommunalbestyrelsens medlemmer, skal den overholde lovgivningen, sandhedspligten og holde sig inden for rammerne af almindelig faglighed samt være partipolitisk neutral. Derfor er det ministeriets opfattelse, at disse normer kan medvirke til at danne grundlag for en indholdsmæssig, retlig afgrænsning af den bistand, som kommunalbestyrelsen kan beslutte, at forvaltningen kan yde kommunalbestyrelsens medlemmer. (s. 12 og s. 63)

Det anførte indebærer bl.a., at forvaltningen også, når den bistår medlemmerne, skal overholde lovgivningen og sin sandhedspligt. Det indebærer også, at forvaltningen i den forbindelse skal holde sig inden for rammerne af almindelig faglighed. Dette sidste betyder eksempelvis, at oplysninger og materiale, der gives til medlemmer af kommunalbestyrelsen som led i bistanden, ligesom andet materiale, som forvaltningen udarbejder, skal være tilvejebragt under overholdelse af de gældende faglige standarder på det pågældende fagområde. Kravet om faglighed indebærer imidlertid ikke i sig selv nogen begrænsning af, hvilke typer bistand forvaltningen efter kommunalbestyrelsens beslutning kan yde.

Sekretærbistand (retlige begrænsninger)

Den sekretærbistand, som forvaltningen kan yde, skal have relation til kommunalbestyrelsens kompetenceområde, dvs. til sager, der kan behandles af kommunalbestyrelsen. Forvaltningen kan ikke bistå medlemmerne i deres egenskab af privatpersoner, i deres erhverv, i

deres partipolitiske virke eller i sager i øvrigt, som falder uden for kommunalbestyrelsens kompetence. (s. 10 og s. 61)

Et kommunalbestyrelsesmedlems holdning i en kommunal sag vil ofte være et udslag af den partipolitik, som den liste eller det parti, medlemmer tilhører, fører. Imidlertid medfører dette forhold, som det fremgår i afsnit IV.2.3.1, ikke, at forvaltningen, fordi den skal være partipolitisk neutral, er afskåret fra at bistå medlemmerne i de kommunale sager. (s. 64)

Kravet om, at forvaltningen skal være partipolitisk neutral, betyder, at embedsmænd ikke må lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på behandlingen af sagerne, herunder de indstillinger, der forelægges de kommunalpolitiske organer. Embedsmænd må heller ikke lade deres egne (parti)politiske holdninger influere på den bistand, de måtte yde medlemmerne. Kravet betyder også, at forvaltningen ikke må rådgive eller bistå i forbindelse med konstitueringsdrøftelser i kommunen – ud over rent juridiske og valgtekniske forhold, jf. herved også bilag 13 til Bo Smith-udvalgets rapport ”Embedsmanden i det moderne folkestyre” som citeret ovenfor i afsnit III.3.3. (s. 64)

Derudover betyder kravet, at forvaltningen ikke må bistå ved partipolitiske aktiviteter, herunder valgkampe, opstillingsmøder m.v., heller ikke selvom bistanden vedrører en kommunal sag, jf. ovenfor afsnit IV.2.3.3.1. (s. 64)

Det er ikke noget krav, at den sag, der ønskes bistand til, aktuelt skal være under behandling i kommunen. Bistand kan f.eks. også ydes til et medlem som led i medlemmets overvejelser om, hvorvidt vedkommende vil rejse en sag i kommunen, eller om hvorvidt medlemmet vil forholde sig på den ene eller den anden måde i en kommende kommunal sag. (s. 61)

Udarbejdelse af talepapirer og pressemeddelelser etc.

Kravet om forvaltningens partipolitiske neutralitet indebærer, at forvaltningen ikke vil kunne arbejde for at fremme de enkelte medlemmers politik over for offentligheden. Herunder vil forvaltningen f.eks. ikke kunne udarbejde udkast til pressemeddelelser på vegne af et medlem eller en gruppe, hvori medlemmet eller gruppen offentligt præsenterer sin holdning eller sit forslag i en kommunal sag, eller udarbejde talepapirer til brug for offentlige møder til præsentation af sådanne forslag eller holdninger. Dog vil forvaltningen godt kunne bidrage til sådant materiale med oplysninger om indholdet af forslaget, dets juridiske og økonomiske konsekvenser m.v. (s. 64)

Udarbejdelse af medlemsforslag/nye politiske initiativer

Forvaltningen kan, hvis det ligger inden for de rammer, kommunalbestyrelsen fastlægger, eller er i overensstemmelse med gældende praksis i kommunen

1. medvirke til medlemmernes, herunder borgmestrenes udformning af deres forslag eller holdninger i kommunale sager, herunder medvirke til fastlæggelse af indholdet af medlemmernes forslag, som forvaltningen kan stå inde for. (s. 64)

2. vejlede om muligheden for at få flertal for sådanne forslag og dermed f.eks. om andre medlemmers eller gruppers holdninger til indholdet af forslagene. (s. 64)

Forvaltningens rådgivning vil derimod ikke kunne omfatte politisk rådgivning på tværs af sager, herunder f.eks. om hvordan et medlem eller en gruppe ved at være fleksibel eller indtage en bestemt opfattelse i én sag, må forventes at kunne få flertal for sit forslag i en anden sag, dvs. om hvor der er mulighed for at lave et politisk kompromis på tværs af sager. (s. 64)

3. bidrage med eksisterende og nye oplysninger til brug for grundlaget for fastlæggelsen af medlemmets forslag eller holdning.

Forvaltningen vil tillige kunne yde bistand i form af analyse af konsekvenserne af medlemmets forslag eller idéer, økonomiske og tekniske beregninger og konsekvensberegninger samt andre faglige vurderinger heraf. Endvidere vil forvaltningen kunne yde administrativ og praktisk bistand og nedskrivning og renskrivning heraf. (s. 65)

4. afholde møder med byrådsmedlemmer eller grupper heraf, i hvilken forbindelse der ydes bistand. Forvaltningen vil således også kunne deltage i gruppemøder eller møder mellem flere lister/partier i byrådet. Dette kan f.eks. være forligspartimøder. (s. 65).

Bistand kan ydes skriftligt. Navnlig når det sker mundtligt på møder, vil det efter omstændighederne kunne være vanskeligt at drage grænsen mellem på den ene side den praktiske, tekniske og indholdsmæssige bistand, som forvaltningen kan yde, og den bistand, som forvaltningen ikke kan yde. Både politikere og forvaltning må således være opmærksomme herpå. (s. 65)

Når forvaltningen på denne måde bistår medlemmer med udformningen af et forslag til forelæggelse for kommunalbestyrelsen, er det forslag, som bliver resultatet heraf, ikke forvaltningens forslag, men forslaget kan fremsættes for kommunalbestyrelsen af et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen. Det er således også medlemmerne, der beslutter indholdet af forslaget, herunder

indstillingen til beslutning, og det er også medlemmerne, der beslutter, hvilke oplysninger der skal ligge til grund for forslaget. Forvaltningens bistand hertil ydes som anført inden for rammerne af almindelig faglighed. (s. 65)