



18. december 2017

Sagsnr.
2017-0410005

Dokumentnr.
2017-0410005-1

Sagsbehandler
Morten Spangenberg

Betjening af borgmesteren - gennemgang af ØIM udtalelse

Gennemgang af ØIM udtalelse

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 borgmestrene.

Der refereres fortløbende til ministeriets udtalelse med sideanvisninger i parentes.

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. (s. 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. (s. 68)

Forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer er ikke hovedemnet for udtalelsen, men Økonomi- og Indenrigsministeriet har fundet anledning til at anføre en række bemærkninger om forvaltningens betjening af de kommunalpolitiske organer herunder af forvaltningens betjening af borgmesteren som øverste administrative leder og som formand for udvalget. (s. 4)

Dette notat sammenfatter ministeriets bemærkninger.

Udtalelsen tager udgangspunkt i den almindeligt udvalgsstyrede kommune, og der er ikke særskilt taget højde for de forskelle i reglerne

Borgerrepræsentationens
Sekretariat

Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen 1
1599 København V

EAN nummer
5798009800275

om forvaltningens betjening af de kompetente organer i kommunen, som følger af, at en kommune har en anden styreform.

Udtalelsens konklusioner om forvaltningens bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer og langt de fleste betragtninger i udtalelsen i øvrigt gælder imidlertid helt tilsvarende for kommuner, der har valgt en anden styreform. Dog bemærkes, at den særlige betjening fra forvaltningen, som borgmesteren i en almindelig udvalgsstyret kommune ydes som følge af sin stilling som øverste daglige leder af forvaltningen, jf. herom afsnit IV.2.1.4, tilsvarende tilkommer udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse. Dette gælder dog alene for så vidt angår den del af forvaltningen, der varetager vedkommende udvalgsopgaver. (s. 3)

Om Københavns Kommunes styreform

Københavns Kommunes styreform er det såkaldte mellemformstyre med delt administrativ ledelse, jf. § 64a, stk. 3 og § 65, i lov om kommunernes styrelse (i det følgende: kommunestyrelsesloven).

Københavns styre består af Borgerrepræsentationen og herunder – på lige niveau – et Økonomiudvalg og seks stående udvalg, som har ansvaret for hver deres fagområde.

Det særlige ved mellemformstyre er, at både overborgmesteren og formændene for de stående udvalg (borgmestrene) er fødte medlemmer af Økonomiudvalget – overborgmesteren som udvalgets formand. Delt administrativ ledelse betyder, at overborgmesteren og formændene for de stående udvalg (borgmestrene) deler ansvaret for den øverste administrative ledelse af kommunen: De har hver især den øverste ledelse af den forvaltning, der administrerer deres respektive udvalgsopgaveområder.

Borgmestrene er således udvalgsformand for det respektive udvalg samt øverste administrative leder af den forvaltning, der administrerer deres respektive udvalgsopgaveområde. I det følgende beskrives hvilke opgaver borgmesteren varetager som henholdsvis øverste administrative leder og udvalgsformand.

Borgmesteren som øverste administrative leder

Borgmesteren er øverste daglige leder af den forvaltning, der administrerer det respektive udvalgsopgaveområde, jf. § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse. Borgmesteren har i denne egenskab over for kommunalbestyrelsen ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen er i orden, dvs. formelle spørgsmål vedrørende

sagsbehandlingen og forvaltningens indretning. Borgmesteren kan delegerede sine ledelsesbeføjelser til (chefer i) forvaltningen. Borgmesteren udøver efter bestemmelsen også bevillingskontrol. Hvis borgmesteren konstaterer, at en udgift er afholdt uden den fornødne bevillingsmæssige hjemmel, påhviler det således borgmesteren at forelægge spørgsmålet for kommunalbestyrelsen. Der henvises til bilag 1: Notat om 'Kompetence- og ansvarsfordelingen i Københavns Kommunes styreform'.

Borgmesteren har derimod ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte i forvaltningen med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller hvilke indstillinger der skal forelægges udvalg og kommunalbestyrelse. Borgmesteren kan heller ikke som øverste daglige leder omgøre administrative afgørelser. (s. 49)

Borgmesteren som udvalgsformand

Formændene for de stående udvalg har efter § 22 i lov om kommunernes styrelse ansvaret for mødeforberedelse og mødeledelse i udvalget, og loven tildeler udvalgsformanden en selvstændig kompetence til på udvalgets vegne at afgøre sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl hos nogen af medlemmerne. Herudover har udvalgsformændene ikke kompetence med hensyn til sagernes indhold. Dog antages det, at udvalget enstemmigt kan tillægge formanden en ganske snæver adgang til at træffe beslutning på udvalgets vegne. Denne beslutningsret skal tillige være klart og bestemt afgrænset. (s. 49f)

Generelt om betjening af borgmesteren

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. (s. 4) 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. (s. 52) Forvaltningen skal til enhver tid være politisk neutralt. (s. 12 og s. 63f)

Det er ikke muligt udtømmende at angive, hvad forvaltningen skal betjene borgmesteren med. (s. 6 og s. 55 og s. 56). Det er alene muligt at angive, i hvilke *funktioner* forvaltningen skal betjene borgmesteren:

- Borgmesterens hverv som øverste administrative leder.
- Borgmesterens hverv som udvalgsformænd.
- Borgmesterens repræsentation af kommunen udadtil inden for deres respektive områder. (s. 8 og s. 56).

I de nedenstående afsnit angives eksempler på disse funktioner og eksempler på, hvad betjeningen kan omfatte.

Borgerrepræsentationen kan fastsætte retningslinjer for forvaltningens betjening af borgmesteren i det omfang, det ikke begrænser borgmesterens almindelige adgang til at udøve de funktioner, de er tillagt efter kommunestyrelsesloven. (s. 56)

Forvaltningen kan ikke betjene borgmesteren med hensyn til forhold, der ikke vedrører borgmesterens funktioner i kommunen, herunder:

- Private engagementer, hvor borgmesteren ikke deltager som kommunens repræsentant.
- Partipolitiske engagementer som f.eks. gruppemøder, opstillingsmøder, valg møder og andre møder i borgmesterens parti.

Forvaltningen kan således ikke udarbejde materiale til sådanne møder. (s. 58)

Sekretærbistand

I sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen har borgmesteren krav på forvaltningens betjening for så vidt angår sådanne generelle praktiske støtte-funktioner, som sædvanligvis ydes til en forvaltningschef. Dette omfatter f.eks. sekretærbistand, herunder kalenderstyring og telefonbetjening af rent praktisk karakter. Herunder vil forvaltningen naturligvis også kunne sætte aftaler i borgmesterens kalender og besvare telefonopkald, som ikke vedrører kommunen. (s. 58)

Udarbejdelse af talepapirer og pressemeddelelser etc.

Det følger af, at borgmesteren som øverste administrative leder for sit respektive forvaltningsområde og som udvalgsformand repræsenterer kommunen udadtil i mange sammenhænge. Det vil således ofte være borgmesteren, der udtaler sig på kommunens vegne til pressen, både når et nyt kommunalt initiativ indenfor det pågældende udvalgsområde skal præsenteres, og når en problemsag skal adresseres. Borgmesteren vil også

ofte repræsentere kommunen i møder og forhandlinger med andre parter. Også i denne egenskab har borgmesteren krav på forvaltningens betjening. Forvaltningen kan således f.eks. udarbejde talepapirer, baggrundsmateriale og beredskaber m.v. med henblik herpå. Forvaltningen vil også kunne udarbejde eksempelvis pressemeddelelser eller nyheder til kommunens hjemmeside eller opslag på en officiel kommune- eller borgmesterprofil på Twitter eller andre sociale medier, hvor borgmesteren udtaler sig på kommunens vegne indenfor sit udvalgsområde. Borgmesteren vil i sådant materiale f.eks. kunne udtale sig om initiativer, der er politisk vedtaget, og vedkommende vil kunne udtale sig på baggrund af beslutninger truffet af de kommunalpolitiske organer. Borgmesteren vil imidlertid også kunne udtale sig om f.eks. initiativer eller beslutninger fra forvaltningen, i det omfang forvaltningen er tillagt den endelige beslutning i en sag, eller i det omfang borgmesteren udtaler sig om, hvad forvaltningen har planlagt at forelægge politisk, og forvaltningen skal betjene borgmesteren i den forbindelse. Dette skyldes, at borgmesteren er øverste daglige leder af forvaltningen, og at vedkommende generelt repræsenterer kommunen udadtil indenfor sit udvalgsområde. (s. 56 og s. 58)

Taktisk og juridisk rådgivning

I sine funktioner som udvalgsformand har borgmesteren krav på forvaltningens betjening. Denne betjening kan f.eks. omfatte udarbejdelse af talepapirer og håndakter og mundtlig briefing om sagerne i det omfang, hvori det er hensigtsmæssigt for, at vedkommende kan bestride formandshvervet. Det kan f.eks. være, at borgmesteren afholder møde med direktionen, hvor de sager, som skal behandles på førstkommande udvalgsmøde gennemgås. Betjeningen omfatter også den indholdsmæssige side af sagerne. F.eks. kan det være nyttigt at drøfte eventuelle alternative løsninger i politisk vanskelige sager med borgmesteren inden et udvalgsmøde, således at borgmesteren som formand har mulighed for at fremsætte kompromisforslag, som forvaltningen fagligt kan stå inde for. Sådanne drøftelser vil også kunne omfatte vejledning fra forvaltningen om mulighederne for at få flertal for en indstilling og dermed f.eks. om gruppernes forventede holdninger i sagen. Borgmesteren kan således på denne måde få taktisk rådgivning. Det må blot erindres, at borgmesteren heller ikke i denne forbindelse har instruktionsbeføjelse i forhold til forvaltningen. Formanden har også krav på eksempelvis juridisk bistand til at afklare tvivls-spørgsmål med hensyn til dagsordenens udformning og mødeledelsen. (s. 56)

Forvaltningen kan endvidere medvirke til borgmesterens udformning af deres egne forslag eller holdninger i kommunale sager, herunder medvirke til fastlæggelse af indholdet af borgmesterens forslag, som

forvaltningen kan stå inde for. Forvaltningen kan også her vejlede om muligheden for at få flertal for sådanne forslag og dermed f.eks. om andre medlemmers eller grupper holdninger til indholdet af forslagene. Forvaltningens rådgivning vil derimod ikke kunne omfatte politisk rådgivning på tværs af sager, herunder f.eks. om hvordan borgmesteren 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)

Betjening af borgmesteren som øverste administrative leder (s. 56 ff.)

Forvaltningen vil også skulle betjene borgmesteren som forvaltningens øverste daglige leder. Det indebærer, at borgmesteren kan anmode om nye oplysninger og om at få produceret nyt materiale for så vidt anmodningerne har relation til de forhold i forvaltningen, som borgmesteren har kompetence med hensyn til. Dette omfatter alle formelle spørgsmål, dvs. formelle spørgsmål vedrørende sagsbehandlingen og forvaltningens indretning, men også udvalgenes overholdelse af deres bevillinger. Borgmesterens adgang i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen til dokumenter i forvaltningen er i øvrigt reguleret af forvaltningsloven og almindelige principper om ledelsesret og instruktionsbeføjelse, jf. afsnit IV.2.3.5 (s. 65).

Som øverste daglige leder af forvaltningen kan borgmesteren som udgangspunkt deltage i alle forvaltningens aktiviteter. Borgmesteren kan således deltage i forvaltningens både eksterne og interne møder, herunder møder mellem forvaltningen og medlemmer af kommunalbestyrelsen, og borgmesteren kan også generelt eller i konkrete tilfælde kræve at blive orienteret om, at sådanne møder finder sted, jf. tillige afsnit IV.2.1.3 (s. 54). Kommunalbestyrelsen vil kunne træffe beslutninger om kommunens administrative forhold, herunder om borgmesterens muligheder for at deltage i møder, i det omfang der ikke herved sker en begrænsning i borgmesterens almindelige adgang til at udøve de funktioner, der tilkommer borgmesteren som øverste daglige leder af forvaltningen. Se også afsnit IV.2.3.5 (s. 65) om borgmesterens deltagelse i møder, hvor forvaltningen yder bistand til medlemmerne.

Det er det organ, der træffer afgørelse, der har rådighed over oplysningsniveauet. Skal borgmesteren afgøre en sag efter § 22, stk. 2, vil vedkommende kunne kræve yderligere oplysninger eller materiale fra forvaltningen til brug herfor.

Økonomi- og Indenrigsministeriet er i den forbindelse opmærksomt på, at afgrænsningen mellem aspekter, der vedrører de formelle eller

ekspeditionsmæssige forhold i en sag, og de indholdsmæssige forhold i sagen, ikke altid umiddelbart er klar, men kan bero på en nøje vurdering af konkrete omstændigheder.

Forvaltningen kan også i denne sammenhæng være politisk lydør. Der kan således f.eks. være tilfælde, hvor borgmesterens ønske om, at der indhentes bestemte oplysninger eller udarbejdes materiale i en sag, er udtryk for et ønske fra et flertal i kommunalbestyrelsen eller et udvalg om, at nogle bestemte forhold i en sag skal undersøges nærmere. Forvaltningen vil kunne indhente de pågældende oplysninger eller udarbejde det pågældende materiale, også selv om forvaltningen ikke selv vurderer, at dette er nødvendigt eller hensigtsmæssigt. Forvaltningen er imidlertid ikke forpligtet til at følge borgmesterens ønske. Dette er en følge af, at borgmesteren som nævnt ovenfor ikke har kompetence med hensyn til indholdet af forvaltningens sager, med mindre der er tale om en sag, som borgmesteren skal afgøre efter § 22, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse. Såfremt forvaltningen f.eks. er af den opfattelse, at de oplysninger m.v., som borgmesteren beder om, er helt uden betydning i den pågældende sag, kan forvaltningen undlade at følge anmodningen. I givet fald kan borgmesteren i sin egenskab af mødeleder sætte en sag på udvalgets dagsorden, hvis vedtagelse indebærer, at oplysningerne skal indhentes eller materialet udarbejdes. Forvaltningen vil i sin indstilling til udvalget i en sådan sag kunne gøre rede for, hvorfor oplysningerne eller materialet efter forvaltningens opfattelse er uden betydning i sagen. Det er herved forudsat, at det er lovligt at indhente oplysningerne til brug for sagen.

Det tilføjes, at borgmesteren som øverste daglige leder af forvaltningen har pligt til at holde økonomiudvalget underrettet om forhold vedrørende økonomi og personale m.v., som henhører under borgmesterens og økonomiudvalgets kompetencer. Borgmesteren kan i denne henseende uden beslutning fra udvalget iværksætte undersøgelser om forvaltningens forhold med henblik på at orientere udvalget eller som led i forberedelsen af sager, som skal forelægges udvalget til beslutning. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov 58 om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 196. Betjening af borgmesteren i forbindelse med dette arbejde er en del af forvaltningens forudsatte handleområde.