



Slotsholmsgade 10-12
DK-1216 København K

T +45 7226 9000
M sum@sum.dk
W sum.dk

Søren Ramsing og Jørgen Nielsen
Sendt via e-mail til: srborg@langelandkommune.dk

Dato: 08-10-2024
Enhed: Kommunalret
Sagsbeh.: RDH
Koordineret med:
Sagsnr.: 2024 - 7153
Dok. nr.: 212193

Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev vedr. omkonstituering i Langeland Kommune

1. Indledning

Ankestyrelsen afgav den 8. april 2024 som led i det kommunale og regionale tilsyn en udtalelse til Langeland Kommune om kommunens styrelsesvedtægt og omkonstituering af kommunalbestyrelsens udvalg.

Ankestyrelsen udtalte, at styrelsen ikke fandt anledning til at foretage yderligere, da der efter styrelsens opfattelse ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage, at ændringen af kommunens styrelsesvedtægt og omkonstitueringen af kommunalbestyrelsens udvalg var gennemført med henblik på at reducere et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse i udvalgene. Ankestyrelsen havde i sin vurdering inddraget, at spørgsmålet om, hvorvidt der ved styrelsesvedtægtsændringen var forfulgt uvedkommende formål, forudsatte inddragelse af faktum, som var bedre egnet til prøvelse ved domstolene.

Ved e-mail af 22. maj 2024 med bilag har I rettet henvendelse til indenrigs- og sundhedsministeren om Ankestyrelsens udtalelse af 8. april 2024. I har ved e-mails af 28. maj og 4. juni 2024 eftersendt yderligere oplysninger om sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet gennemgangen af jeres henvendelse med bilag. Efter en gennemgang heraf finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke anledning til at tage sagen op til behandling.

Det er sammenfattende Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at sagen ikke er egnet til prøvelse hos ministeriet. Ministeriet lægger vægt på, at de foreliggende oplysninger i sagen peger i forskellige retninger, og at det ikke uden nærmere undersøgelser, der ligger ud over, hvad de kommunale tilsynsmyndigheder er indrettet til at foretage, kan klarlægges, hvad den afgørende reelle begrundelse var for ændringen af styrelsesvedtægten. En nærmere afdækning af de faktiske forhold i sagen foretages efter ministeriets opfattelse bedst gennem mundtlige forklaringer ved domstolene. Ministeriet foretager sig herefter ikke yderligere i sagen.

Nedenfor følger først en gennemgang af sagens baggrund og retsgrundlag og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets konklusion i sagen.

2. Sagens baggrund

I skrev den 15. oktober 2023 til Ankestyrelsen om en ændring af Langeland Kommunes styrelsesvedtægt og en omkonstituering af udvalgene i kommunen.

Det fremgår af jeres henvendelse, at den afgørende og reelle begrundelse for kommunalbestyrelsens beslutning den 9. oktober 2023 om at ændre styrelsesvedtægten efter jeres opfattelse var at afsætte jer fra jeres udvalgsformandsposter og derved fratage jer politisk indflydelse. I henviste til, at dette ligger uden for det område, der efter lov om kommunernes styrelse lovligt kan begrunde en ændring af styrelsesvedtægten. I anførte, at beslutningen om at ændre styrelsesvedtægten på den baggrund var i strid med lov om kommunernes styrelse og princippet om saglighed, og at den dermed var ugyldig.

Ankestyrelsen afgav den 8. april 2024 en udtalelse til Langeland Kommune om kommunens styrelsesvedtægt og omkonstituering af kommunalbestyrelsens udvalg.

Af Ankestyrelsens udtalelse af 8. april 2024 fremgår bl.a. følgende:

”Efter en gennemgang af oplysningerne i sagen finder Ankestyrelsen på det foreliggende grundlag ikke anledning til at foretage yderligere.

Vi lægger vægt på, at de oplysninger, der foreligger for os, efter vores opfattelse ikke giver tilstrækkeligt grundlag for at antage, at ændringen af kommunens styrelsesvedtægt og omkonstitueringen af kommunalbestyrelsens udvalg er gennemført med henblik på at reducere et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse i udvalgene.

Vi lægger i den forbindelse vægt på, at det på det foreliggende grundlag er vanskeligt at vurdere, om en bestemt udvalgsstruktur er mere hensigtsmæssig end en anden, og at det derfor er vanskeligt at konkludere, at kommunalbestyrelsens flertals ønske om en ændring af udvalgsstrukturen af disse grunde savner saglig begrundelse. Vi henviser til det anførte i afsnittet om regler og praksis nedenfor.

Som det også fremgår nedenfor, gør det forhold, at en sagligt begrundet styrelsesvedtægtsændring og efterfølgende omkonstituering har som følgevirkning, at udvalgene får en ændret sammensætning, ikke i sig selv ændringen usaglig.

Ankestyrelsen har ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, inddraget, at spørgsmålet om, hvorvidt der ved styrelsesvedtægtsændringen er forfulgt uvedkommende formål, forudsætter inddragelse af faktum, som er bedre egnet til prøvelse ved domstolene.

Vi afslutter derfor sagen på det foreliggende grundlag.”

Ved e-mail af 22. maj 2024 med bilag rettede I henvendelse til indenrigs- og sundhedsministeren om Ankestyrelsens udtalelse af 8. april 2024. Ved e-mails af 28. maj og 4. juni 2024 eftersendte I yderligere oplysninger om sagen.

Af jeres henvendelse af 22. maj 2024 fremgår bl.a. følgende:

”Vi skal herved klage over Ankestyrelsens udtalelse/afgørelse af 8. april 2024, om hvorvidt der er grundlag for at rejse en tilsynssag overfor Langeland Kommune, i forbindelse med en ændring af styrelsesvedtægten og en efterfølgende omkonstituering. Vi skal således anmode

ministeren om at ændre afgørelse, så det fastslås, at ændringen af styrelsesvedtægten var ulovlig – og skal rulles tilbage.

Ankestyrelsen afslutter sagen om den ulovlige ændring af styrelsesvedtægten og efterfølgende omkonstituering, på det foreliggende grundlag – med bl.a. følgende bemærkning:

”Ankestyrelsen har ved vurderingen af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag, inddraget, at spørgsmålet om, hvorvidt der ved styrelsesvedtægtsændringen er forfulgt uvedkommende formål, forudsætter inddragelse af faktum, som er bedre egnet til prøvelse ved domstolene.”

Den nævnte ændring af styrelsesvedtægten er gennemført af det snævrere mulige flertal på 8 (Socialdemokratiet og SF), mens 7 (Venstre, Konservative og Radikale Venstre) stemte imod.

Det er vores opfattelse, at der ikke er tvivl om, at beslutningen var styret af uvedkommende hensyn – og derfor ulovlig, jfr. vores oprindelige klage.

Konsekvensen af Ankestyrelsens standpunkt er, at det altid vil kræve domstolsindblanding at forhindre selv åbenlyse lovbrud, hvilket vil kunne udnyttes af et meget snævert flertal i kommunalbestyrelsen, idet en domstolsafgørelse risikerer først at blive truffet efter valgperiodens udløb.

Standpunktet er derfor klart i strid med lovgivers intention med bestemmelsen i Styrelseslovens § 17, stk. 3. Konstitueringen har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode for at sikre kontinuitet i udvalgene og være en beskyttelse af medlemmernes frie mandat. Således vil standpunktet i praksis sætte bestemmelsen ud af funktion.

Det eneste der herefter er sikkerhed omkring, i forhold til konstitueringsaftalen, er borgmesteren, som ikke på samme vis kan sættes fra bestillingen af et lille flertal – mens alle andre kan.

Hvis Ankestyrelsens beslutning om at afslutte sagen på det foreliggende grundlag, bliver stående - med den anførte begrundelse om, at en prøvelse af gyldighed hører hjemme ved domstolene - vil det kunne få flere problematiske konsekvenser:

- For det første vil en domstolsbehandling i mange tilfælde ikke kunne afsluttes før valgperiodens udløb, hvor en ny kommunalbestyrelse skal konstituere sig på grundlag af det nye valgresultat. Dermed vil en eventuel dom, hvor en beslutning om ændring af styrelsesvedtægten kendes ugyldig, ikke få nogen konsekvens for det politiske flertal, som har truffet den ulovlige beslutning.
- For det andet vil en eventuel dom om ugyldighed rejse spørgsmål både om efterfølgende ugyldighed for beslutninger truffet af / behandlet i, de ulovligt nedsatte udvalg - og om, hvorvidt de afsatte politikere har ret til efterbetaling af tabte vederlag. Det vil kunne svække de kommunale myndigheders sagsbehandling – og deres autoritet.
- For det tredje er det u hensigtsmæssigt, at Ankestyrelsen ikke er klarere i mælet på et område som de seneste år er blevet brugt til at sætte politiske modstandere på plads via ulovlige styrelsesvedtægtsændringer – herunder at Ankestyrelsen inddrager Randers-dommen i sine overvejelser.”

I har i jeres henvendelser til Indenrigs- og Sundhedsministeriet vedlagt materiale, der belyser jeres opfattelse.

3. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse

3.1. Tilsynets kompetence

Tilsynet med kommunerne varetages af Ankestyrelsen, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024).

Ankestyrelsen fører tilsyn med, om kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder.

Ankestyrelsens tilsyn er et retligt tilsyn. Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige. Tilsynet viger i det omfang, særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Der henvises til § 48, stk. 1-3, i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for Ankestyrelsen. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som Ankestyrelsen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis Ankestyrelsen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling. Der henvises til § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

3.2. Tilsynets sagsoplysning

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er underlagt officialmaksimen (undersøgelsesprincippet) og har derfor pligt til at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for, at der kan tages stilling til sagen. Ministeriet behandler sager på et overvejende skriftligt grundlag. Ministeriet foretager i praksis ikke vidneførsel og har ikke adgang til selv at foretage vidneafhøringer under vidneansvar eller anden bevisførelse af omfattende karakter, som det sker ved domstolene.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan, når det er påkrævet, forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018. Muligheden for at skaffe klarhed om et faktisk begivenhedsforløb via retsligt forhør har undtagelsens karakter. Det er forudsat, at de kommunale tilsynsmyndigheder foretager en overvejende skriftlig sagsbehandling. Der henvises til § 56, stk. 4, i lov om kommunernes styrelse.¹

3.3. Retsgrundlaget

Det fremgår af § 2, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen.

Efter bestemmelsen i § 17, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse nedsættes til varetagelse af den umiddelbare forvaltning et økonomiudvalg samt et eller flere

¹ Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave, 2022, side 786-787.

stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Det følger af bestemmelsen i § 17, stk. 3, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til de i stk. 1 nævnte udvalg har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Baggrunden herfor er hensynet til stabilitet og kontinuitet i den kommunale forvaltning og kommunestyret.²

Bestemmelsen afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra i funktionsperioden at gennemføre ændringer i kommunens udvalgsstruktur eller i udvalgenes medlemstal i overensstemmelse med procedurereglerne i § 2, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse om styrelsesvedtægtsændringer, såfremt der ikke herved forfølges uvedkommende eller usaglige formål.³

Opretter eller nedlægger kommunalbestyrelsen i funktionsperioden stående udvalg, sker der en så væsentlig ændring af forudsætningerne for valg til stående udvalg, at der, såfremt det begæres af blot et enkelt medlem, skal finde en fornyet konstituering sted af alle de stående udvalg. Også ved nedsættelse eller forhøjelse af medlemstallet i de stående udvalg skal der efter begæring foretages en omkonstituering af alle de stående udvalg med en ny samlet opgørelse af pladserne. Det må også antages, at væsentlige ændringer i udvalgenes opgaveområder – uden samtidige ændringer i udvalgenes antal eller medlemstal – vil kunne medføre, at der skal ske omkonstituering af alle udvalg.

Efter § 24, stk. 3, 3. pkt., i lov om kommunernes styrelse skal der ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg foretages samme gruppeanmeldelse. Økonomiudvalget må derfor medinddrages, hvis der på grund af ændringer i de stående udvalg skal ske nyvalg til disse, og der i den anledning anmeldes nye valggrupper. Det bemærkes i den forbindelse, at der ved den fornyede konstituering vil være adgang til at anmelde nye valggrupper.

Vurderingen af, hvilke hensyn der ved en ændring af udvalgsstrukturen sagligt kan begrunde en fravigelse af bestemmelsen i § 17, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse om, at valgene har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, må ske på baggrund af de hensyn, der ligger bag denne bestemmelse, dvs. hensynene til kontinuitet i udvalgene og beskyttelse af medlemmernes frie mandat, sammenholdt med hensynet til, at der skal være en hensigtsmæssig udvalgsstruktur, der sikrer en klar opgavefordeling, hvor nært sammenhængende områder så vidt muligt placeres i samme udvalg, og der ikke er for stor forskel i størrelse og betydning af de enkelte udvalg.⁴

² Der henvises til Sune Fugleholm og Hans B. Thomsen, Et byråds adgang til at konstituere sig – i lyset af Randersdommen, i Søren Højgaard Mørup, Helle Bødker Madsen og Michael Hansen Jensen (red.), Festskrift til Karsen Revsbech, 2020, side 535.

³ Se til dette og følgende afsnit Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave, 2022, side 412.

⁴ Der henvises til Sune Fugleholm og Hans B. Thomsen, Et byråds adgang til at konstituere sig – i lyset af Randersdommen, i Søren Højgaard Mørup, Helle Bødker Madsen og Michael Hansen Jensen (red.), Festskrift til Karsen Revsbech, 2020, side 543.

Ønsker om at reducere et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmers eller en eller flere gruppers politiske indflydelse i udvalgene er ikke lovlige eller saglige hensyn.⁵

Foreligger der en kombination af saglige og usaglige hensyn bag en styrelsesvedtægtsændring i funktionsperioden, må det afgørende være, om den afgørende reelle begrundelse var at forfølge uvedkommende formål.⁶

3.4. Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering og konklusion

En stillingtagen til, om sagen er af principiel eller generel betydning eller af alvorlig karakter, forudsætter en afklaring af det faktiske forløb, herunder af hvilke hensyn, der reelt begrundede og var afgørende for den beslutning om ændring af styrelsesvedtægten, som flertallet i kommunalbestyrelsen traf.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at de foreliggende oplysninger ikke giver tilstrækkeligt grundlag for at vurdere, om den afgørende reelle begrundelse for ændringen af Langelands Kommunes styrelsesvedtægt og omkonstitueringen af kommunalbestyrelsens udvalg har været at reducere et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse i udvalgene.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet lægger vægt på, at oplysningerne i sagen peger i forskellige retninger, og at det ikke uden nærmere undersøgelser, der ligger ud over, hvad de kommunale tilsynsmyndigheder er indrettet til at foretage, kan klarlægges, hvad den afgørende reelle begrundelse var for ændringen af styrelsesvedtægten.

På den ene side fremgår det, at flertallet i kommunalbestyrelsen har begrundet sin beslutning om ændringen af styrelsesvedtægten med hensyn, der er saglige. På den anden side har I blandt andet med henvisning til en række presseklip givet udtryk for, at den afgørende reelle begrundelse var et ønske om at reducere et eller flere medlemmers indflydelse.

En nærmere afdækning af de faktiske forhold i sagen foretages efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse bedst ved domstolene, hvor der er mulighed for at foretage vidneafhøringer under vidneansvar og anden bevisførelse af omfattende karakter.

Det forhold, at Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter § 56, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har mulighed for at optage retsligt forhør af enkelte personer, ændrer efter ministeriets opfattelse ikke herved. Ministeriet henviser til, at muligheden for retsligt forhør har undtagelsens karakter.

Det er sammenfattende Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at sagen ikke er egnet til prøvelse hos ministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager sig herefter ikke yderligere i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet offentliggør denne udtalelse på ministeriets resumédatabase.

⁵ Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 3. udgave, 2022, side 413.

⁶ Der henvises til Retten i Randers' dom af 5. april 2018, sagsnummer BS 338/2017, og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, side 946.

En kopi af dette brev er sendt til Ankestyrelsen og Langeland Kommune.

Med venlig hilsen
Nikolaj Stenfalk
Kontorchef