

# NY PRAKSIS FOR OMKONSTITUERING AF KOMMUNALBESTYRELSEN

Hvis en kommunalbestyrelse ønsker at ændre kommunens udvalgsstruktur eller antallet af udvalgsmedlemmer i løbet af kommunalbestyrelsens funktionsperiode, kræver det en ændring af styrelsesvedtægten. Men hvor går grænsen? I lyset af dommen i Randers-sagen sætter vi i denne artikel fokus på det svære samspil mellem politik og jura.

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1, at den umiddelbare forvaltning af en kommunes anliggender varetages af et økonomiudvalg og de stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde er bestemt i styrelsesvedtægten. Styrelsesvedtægten fastsætter derfor de overordnede rammer for de kommunalpolitiske organers opgaver.

Udvalgsmedlemmerne vælges efter forholdstal i forbindelse med konstitueringen af kommunalbestyrelsen, og valget har virkning for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Dette indebærer bl.a., at et udvalgsmedlem ikke mod sin vilje kan fratages sin plads.

## OMKONSTITUERING

Hvis en kommunalbestyrelse i løbet af funktionsperioden ændrer styrelsesvedtægten – f.eks. nedlægger et stående udvalg eller ændrer udvalgenes medlemstal – sker der en så væsentlig ændring af forudsætningerne for fordelingen af udvalgsposterne, at der skal ske en ny konstituering af samtlige udvalg, hvis det begæres af blot et enkelt kommunalbestyrelsesmedlem.

Der kan også være tale om en ændring, der afføder en omkonstituering, selvom der alene vedtages væsentlige ændringer af udvalgenes opgaveområder.

## KRAV OM SAGLIGHED

Selvom en omkonstituering ofte udspringer af politiske forhold, er det

vigtigt at huske, at de forvaltningsretlige retsgrundsætninger gælder. Ved en ændring af styrelsesvedtægten er kommunalbestyrelsen således – som ved alle andre beslutninger – bundet af det almindelige princip om saglighed.

En ændring kan lovligt begrundes i f.eks. strukturelle forhold, hvorimod kommunalbestyrelsen ikke må forfølge usaglige eller uvedkommende hensyn. Et usagligt hensyn vil f.eks. være, hvis en ændring har til formål at reducere et eller flere medlemmers politiske indflydelse på et bestemt sagsområde.

Der er tale om en svær balance mellem politik og jura. For på den ene side må kommunalbestyrelsen gerne inddrage politiske overvejelser om udvalgenes efterfølgende sammensætning i forbindelse med ændringen, men på den anden side må ændringen ikke ske for at tilgodese visse medlemmers politiske indflydelse på bekostning af andre.

## HVAD VISER PRAKSIS FRA DET KOMMUNALE TILSYN?

Statsforvaltningen, som tidligere varetog tilsynet med kommunerne, har behandlet spørgsmålet om lovligheden af omkonstitueringer:

*Statsforvaltningens udtalelse af 13. juli 2012*

En ændring i styrelsesvedtægten ville indebære, at en kommunes Seniorudvalg blev nedlagt, og at opgaverne

blev overført til Socialudvalget. Socialudvalgets opgaver på sundhedsområdet blev samtidig overført til et nyoprettet Sundhedsudvalg. Året før havde byrådet besluttet at sammenlægge to forvaltninger – "Ældreservice" og "Handicap og Sundhed" – for at løse snitfladeproblematikker. Det var byrådets opfattelse, at sammenlægningen i administrationen også skulle afspejles i kommunens udvalgsstruktur.

Statsforvaltningen udtalte, at en ændring i styrelsesvedtægten, der har til formål at afspejle ændrede organisatoriske forhold i udvalgsstrukturen, ikke kan anses for usaglig. Statsforvaltningen lagde bl.a. vægt på, at forslaget kom på et tidspunkt, hvor sammenlægningsprocessen var påbegyndt, men ikke afsluttet. Forslaget om ændring af styrelsesvedtægten var derfor efter Statsforvaltningens opfattelse ikke begrundet i usaglige hensyn og således ikke ugyldig.

*Statsforvaltningens udtalelse af 6. oktober 2015*

Antallet af udvalgsmedlemmer i en kommunes Børne- og Uddannelsesudvalg blev forhøjet fra fem til syv medlemmer. Ændringen indebar også, at opgaven vedrørende hjemmestyrepleje blev flyttet fra Seniorudvalget til Sundhedsudvalget. Forhøjelse af medlemstallet var begrundet i Børne- og Uddannelsesudvalgets store område og ønsket om at få en bred politisk fokusering, mens flytning af opgaven til Sundhedsudvalget var begrundet i kommunens nye forvaltningsstruktur, og i at nært sammenhængende opgaver bør placeres i samme udvalg.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt byrådet forfulgte uvedkommende hensyn, udtalte Statsforvaltningen, at forhøjelse af medlemstallet i et udvalg er saglig, hvis omfanget af udvalgets opgave tilsiger det. Statsforvaltningen fandt også, at flytning af opgaver fra et udvalg sagligt kan begrundes med, at nært sammenhængende opgaver placeres i samme udvalg. Samlet set fandt Statsforvaltningen derfor, at ændringerne af styrelsesvedtægten ikke kunne anses for usagligt begrundet – uanset, at ændringerne blev besluttet umiddelbart efter et partiskifte og valg af nye formænd for de to udvalg.

Det fremgår af de to udtalelser, at tilsynet har været meget tilbageholdende med at tilsidesætte en omkonstituering som usaglig og dermed ubegrundet.

## NY RETSPRAKSIS: RANDERS-SAGEN

En aktuel sag om omkonstituering i Randers Kommune viser imidlertid, at en omkonstituering *kan* blive anset for usaglig. Sagen blev – noget usædvanligt – indbragt for domstolene af tre udvalgsformænd, som havde mistet deres formandposter i forbindelse med en omkonstituering. Et flertal i byrådet havde i 2015 vedtaget en ændring af styrelsesvedtægten, som indebar nedlæggelse og oprettelse af stående udvalg samt ændrede opgaver og medlemstal i udvalgene. I en politisk aftale "Randers i fremdrift", som lå til grund for ændringerne, fremgik bl.a., at man ønskede en mere hensigtsmæssig udvalgsstruktur, herunder en tydeligere opgavefordeling mellem Socialudvalget og Beskæftigelsesudvalget. De tre udvalgsformænd mente imidlertid, at formålet med ændringerne reelt var at afsætte dem fra deres formandposter

og derved fratage dem politisk indflydelse.

Byrettens flertal lagde i sin dom af 5. april 2018 vægt på, at det var et centralt punkt i den politiske aftale, at byrådet ønskede at foretage en omkonstituering af udvalgene med det formål at besætte de tre formandposter med personer, som var enige i hovedtrækkene i den førte politik, og som accepterede flertallets beslutninger. I en pressemeddelelse var det anført, at de grupper, som udvalgsformændene repræsenterede, havde valgt at modarbejde flertallets beslutninger og stå uden for indflydelse. Byrettens flertal lagde også vægt på, at spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af udvalgsstrukturen kun blev kortfattet omtalt i den politiske aftale, og at det ikke ses at have indgået i den politiske debat i øvrigt.

Efter en samlet vurdering fandt rettens flertal, at den afgørende reelle begrundelse for byrådets beslutning om at ændre styrelsesvedtægten var ønsket om en omkonstituering, hvorved de tre medlemmer kunne fratages politisk indflydelse. Da dette formål ikke er sagligt, fandt rettens flertal, at byrådets beslutning om at ændre styrelsesvedtægten var ugyldig.

En dommer fandt, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte omkonstitueringen som usaglig og dermed ugyldig. Denne dommer lagde bl.a. særlig vægt på vidneforklaringerne, og at der ikke kan stilles store krav ved vurderingen af, hvad et flertal i kommunalbestyrelsen vurderer at være en hensigtsmæssig udvalgsstruktur.

Randers Byråd har 23. april 2018 besluttet, at dommen ikke ankes til landsretten. De tre personer, som havde indstævnet Randers Kommune, blev erklæret inhabile ved byrådets stillingtagen til ankespørgsmålet, og de blev derfor erstattet af stedfortrædere.

Det bemærkes, at hverken Statsforvaltningen eller det daværende Social- og Indenrigsministerium, som havde behandlet sagen, inden den kom for domstolene, havde fundet, at beslutningen var begrundet i usaglige hensyn. På baggrund af byrettens dom må tilsynets praksis forventes at blive skærpet ■



Rikke Søgaard Berth  
Advokat, partner  
rsb@horten.dk



Malene Graff  
Specialistadvokat  
mgr@horten.dk



Mia Ceric  
Advokat  
mce@horten.dk