

Borgmesterens roller og forholdet til forvaltningen

Borgmesteren er både formand for kommunalbestyrelsen, formand for økonomiudvalget samt øverste daglige leder af den kommunale forvaltning. Men hvad indebærer de tre roller i praksis, og hvilke begrænsninger er borgmesteren underlagt?

Borgmesteren har efter kommune-styrelsesloven tre forskellige roller.

Borgmesteren er for det første formand for kommunalbestyrelsen. Det betyder blandt andet, at han har ansvaret for forberedelse og ledelse af kommunalbestyrelsens møder.

I sin egenskab af formand kan borgmesteren imidlertid ikke bestemme mere end de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer, ligesom borgmesteren i almindelighed ikke kan træffe beslutninger på vegne af kommunalbestyrelsen. I de særlige tilfælde, hvor en konkret sag ikke tåler

opsættelse, eller hvor sagen ikke giver anledning til tvivl, kan borgmesteren dog træffe beslutning. Her skal man dog være opmærksom på, at kravet om, at sagen "ikke giver anledning til tvivl", indebærer, at borgmesteren skal vurdere, at der vil være enighed om beslutningen; at der vil kunne skabes et flertal, er ikke tilstrækkeligt.

Borgmesteren er for det andet formand for økonomiudvalget og er også ansvarlig for mødeforberedelse og mødeledelse på disse møder. Her svarer rollen til de andre udvalgsformænds rolle.

For det tredje er borgmesteren den øverste daglige leder af den kommunale forvaltning. Borgmesterens rolle som den øverste daglige leder af forvaltningen giver jævnligt anledning til tvivl i praksis, og derfor stiller vi i det følgende skarpt på netop forholdet mellem borgmesteren og forvaltningen.

Borgmesteren er den øverste daglige leder af den kommunale forvaltning

Det forhold, at borgmesteren er den øverste daglige leder af den kommunale forvaltning, betyder, at borgmesteren over for kommunalbestyrelsen har ansvaret for alle formelle forhold vedrørende forvaltningens indretning og sagernes behandling.

Det betyder blandt andet, at borgmesteren har ansvaret for, at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret

personale til løsningen af forvaltningens opgaver, og at der er tilrettelagt hensigtsmæssige arbejds- og sags-gange. Det betyder også, at borgmesteren kan udstede generelle instrukser og retningslinjer om de formelle forhold vedrørende forvaltningens sagsbehandling.

Borgmesteren har alene ledelsesbeføjelser i forhold til forvaltningens ansatte og altså ikke i forhold til andre kommunale organer. Selvom borgmesteren formelt har ansvaret for ledelsen af forvaltningen, er det ikke en forudsætning for udfyldelsen af denne rolle, at borgmesteren selv udfører samtlige ledelsesopgaver. I praksis vil den personalemæssige ledelse og tilrettelæggelsen af arbejdet være uddelegeret til administrative chefer i kommunen.

For at udfylde rollen som den øverste daglige leder af forvaltningen skal borgmesteren føre tilsyn med alle dele af forvaltningen, herunder såvel det personalemæssige som det organisatoriske. Borgmesteren kan i den forbindelse kræve, at forvaltningens ansatte bidrager med de oplysninger, som er nødvendige for at føre tilsynet.

Begrænsninger i borgmesterens beføjelser

Borgmesteren har – trods udtrykket "øverste daglige leder" – ikke kompetence i forhold til de materielle forhold i de sager, som forvaltningen behandler.

Det betyder, at borgmesteren ikke har instruktionsbeføjelser over for ansatte i forvaltningen i forhold til, hvordan de konkrete sager skal afgøres – fx om der skal gives en dispensation eller ej, eller om der skal undtages oplysninger i forbindelse med en afgørelse om aktindsigt. Det betyder også, at borgmesteren ikke har kompetence til at ændre en afgørelse, som forvaltningen har truffet.

Borgmesteren har desuden ikke adgang til at give anvisninger til forvaltningen i forbindelse med dens beslutninger om konkrete sagsbehandlingsskridt, fx sagsoplysning eller høringer. Det kræver således en beslutning i et kommunalt organ (udvalg eller kommunalbestyrelse), hvis forvaltningen skal pålægges at foretage en særlig type sagsoplysning.

Ovenstående betyder også, at borgmesteren ikke har instruktionsbeføjelser over for ansatte i forvaltningen med

hensyn til forvaltningens indstilling i de sager, der forelægges kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget og de stående udvalg.

Som følge af begrænsningerne i borgmesterens kompetence adskiller kommunestyret sig ganske væsentligt fra ministerstyret.

Forvaltningen har pligt til at være partipolitisk neutral

Embedsmandspligterne kender vi blandt andet fra "Kodex VII" fra 2015, som retter sig mod centraladministrationen og beskriver syv centrale embedsmandspligter: Lovlighed, sandhed, faglighed, udvikling og samarbejde, ansvar og ledelse, åbenhed om fejl og partipolitisk neutralitet. KL har i 2016 offentliggjort et kodeks tilpasset de kommunale rammer.

Særligt spørgsmålet om partipolitisk neutralitet kan i praksis give anledning til svære grænsedragninger. Det skyldes, at forvaltningen på den ene side har en lydighedspligt og skal stå til rådighed for og bistå politikerne, og at forvaltningen på den anden side ikke må yde rådgivning og bistand til rent partipolitiske formål.

Det er oplagt, at forvaltningen ikke må bistå politikerne med opgaver inden for de enkelte partiers organisation, herunder i forbindelse med valgkamp og rådgivning om konstituering. Men hvor går grænsen i den daglige betjening af borgmesteren?

Forvaltningens betjening af borgmesteren

Forvaltningen er forpligtet til at betjene borgmesteren i forbindelse med, at borgmesteren repræsenterer kommunen udadtil. Borgmesterbetjeningen kan fx bestå i udarbejdelse af talepapirer, pressemeddelelser, opslag på en officiel borgmesterprofil på Twitter/Facebook, nyheder til kommunens hjemmeside mv.

Derudover omfatter forvaltningens betjening af borgmesteren drøftelser om sagerne forud for udvalgsmøder. Det kan både være indholdsmæssige eller taktiske drøftelser.

Forvaltningen er også forpligtet til at betjene borgmesteren som forvaltningens øverste daglige leder. Borgmesteren kan fx bede forvaltningen om oplysninger vedrørende de forhold i forvaltningen, som borgmesteren har ansvaret for. Derudover varetager forvaltningen almindelige støtte-

funktioner for borgmesteren, fx sekretærarbejde og kalenderstyring.

Hvad må forvaltningen ikke bistå borgmesteren med?

Forvaltningen må ikke bistå borgmesteren med at udvikle egentlig partipolitik. Omvendt er der ikke noget til hinder for, at forvaltningen yder borgmesteren bistand med at udvikle de politikker, som drøftes i regi af kommunalbestyrelsen.

Som følge af ovenstående må forvaltningen ikke betjene borgmesteren i forhold, der ikke vedrører borgmesterens funktion i kommunen. Borgmesterbetjeningen må således ikke omfatte private engagementer, hvor borgmesteren ikke deltager på vegne af kommunen. Det må heller ikke omfatte partipolitiske engagementer såsom gruppemøder, opstillingsmøder og andre møder i borgmesterens parti. Det betyder, at forvaltningen ikke må bistå borgmesteren med forberedelse mv. til sådanne møder.

Når forvaltningen bistår borgmesteren med udarbejdelse af materiale til brug for videreformidling af information (fx om nye tiltag i kommunen), må det ikke få karakter af kampagnelignende materiale. Det hænger sammen med, at forvaltningen ikke må bistå med opgaver inden for de enkelte partiers organisation.



Rikke Søgaard Berth
Partner, advokat
rsb@horten.dk



Malene Graff
Specialistadvokat
mgr@horten.dk



Anne Louise Ellingsøe
Advokatfuldmægtig
ael@horten.dk