

## Udtalelse afgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet om standsningsret i sager, der er bortfaldet på grund af stemmelighed i et udvalg

### Resumé

#### Resume af Indenrigs- og Sundhedsministeriets breve af 5. og 26. april 2004

##### 1. Kommunalbestyrelsens virksomhed

##### Om standsningsret i sager, der er bortfaldet på grund af stemmelighed i et udvalg

Udtalt, at den kommunale styrelseslovs § 23 om udvalgsmedlemmers standsningsret er udtryk for en væsentlig fravigelse af det almindelige flertalsprincip. Der er tale om en vidtgående mindretalsbeskyttelsesregel, der hjemler det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem en ret til at gribe ind i sagsbehandlingen ved at standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget med henblik på, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning i sagen. Reglen gælder alle udvalgsbeslutninger uden hensyn til, om forsinkelsen af beslutningernes udførelse medfører ulempe eller omkostninger for kommunen. Et medlems indgriben efter den kommunale styrelseslovs

§ 23 betyder, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer realitetsafgørelse i sagen.

Et udvalgs beslutning om at meddele afslag på en ansøgning vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at retstilstanden ikke ændres ved beslutningen.

Hertil udtalt, at såfremt et udvalgs behandling af en sag om en ansøgning medfører, at der skal meddeles afslag på ansøgningen, vil sagen kunne kræves indbragt for kommunalbestyrelsen i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23, uanset om afslaget er begrundet i, at et flertal i udvalget har stemt imod et forslag om at fremme ansøgningen, eller at et forslag om at fremme ansøgningen er bortfaldet på grund af stemmelighed.

I forlængelse heraf udtalt, at det ikke har betydning for anvendelsen af den kommunale styrelseslovs § 23, om et udvalg ved behandlingen af en ansøgning skal tage stilling til det materielle indhold af ansøgningen, eller om udvalget som led i en ansøgningsprocedure skal træffe beslutning om, hvorvidt en i kommunen modtaget ansøgning skal fremsendes til en anden myndighed.

Endvidere udtalt, at standsningsretten gælder med hensyn til egentlige udvalgsbeslutninger og finder ikke anvendelse for så vidt angår et udvalgs processuelle beslutninger. En beslutning om at videresende en ansøgning til en anden myndighed må efter ministeriets opfattelse anses som en beslutning, der er truffet af udvalget, jf. den kommunale styrelseslovs § 23.

## **Til Gladsaxe Byråd**

I brev af 2. juli 2003 har Gladsaxe Kommune gjort Indenrigs- og Sundhedsministeriet opmærksom på Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse af 27. juni 2003 om byrådets optagelse af en sag på dagsordenen for byrådets møde den 12. marts 2003.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har efter en gennemgang af tilsynsrådets udtalelse fundet anledning til at udtale, at sagen om puljemidler til et projekt om frivilligt socialt arbejde for etniske minoriteter, der blev behandlet af socialudvalget i Gladsaxe Kommune den 12. februar 2003, efter ministeriets opfattelse kunne indbringes for Gladsaxe Byråd i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23, uanset at der på socialudvalgets møde opstod stemmelighed.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag orienteret Statsamtmanden for Københavns Amt, der fra 1. januar 2004 har overtaget tilsynet med Gladsaxe Kommune, om ministeriets vurdering af sagen.

Ministeriet foretager herefter ikke yderligere i sagen.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

### **Sagens baggrund:**

Det fremgår af sagen, at socialudvalget i Gladsaxe Kommune på udvalgets møde den 12. februar 2003 behandlede en sag vedrørende en ansøgning fra frivillige initiativtagere om andel i Socialministeriets puljemidler til et projekt om frivilligt socialt arbejde for etniske minoriteter. Sagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt ansøgningen skulle videresendes til Socialministeriet. Ved udvalgets afstemning om sagen opstod der stemmelighed, idet fire medlemmer stemte for, og fire medlemmer stemte imod. Et medlem var ikke til stede. Fire medlemmer af udvalget ønskede herefter sagen indbragt for byrådet i medfør af den kommunale styrelseslovens § 23.

Sagen blev herefter optaget på forslaget til dagsorden for byrådets møde den 12. marts 2003. Et flertal i byrådet vedtog dagsordensforslaget, og sagen blev herefter behandlet på byrådets møde den 12. marts 2003, hvor 14 medlemmer stemte for at godkende ansøgningen med henblik på videresendelse til Socialministeriet. Byrådsmedlemmerne Klaus Kjær og Kristian Niebuhr var ikke til stede under byrådets behandling af sagen.

I e-mail af 13. marts 2003 til Tilsynsrådet for Københavns Amt klagede byrådsmedlem Klaus Kjær over byrådets behandling af sagen, idet Klaus Kjær anførte, at sagen rettelig burde have været optaget på dagsordenen for byrådets møde i medfør af den kommunale styrelseslovs § 11.

I brev af 25. marts 2003 anmodede Tilsynsrådet for Københavns Amt Gladsaxe Byråd om en udtalelse om sagen.

Tilsynsrådets anmodning om en udtalelse blev behandlet af Gladsaxe Byråd på byrådets møde den 14. maj 2003. Af et referat af byrådets møde den 14. maj 2003 fremgår bl.a. følgende:

”...

I Socialudvalget 12.02.03. anbefalede fire socialudvalgsmedlemmer ansøgningen, fire medlemmer var imod, og et medlem var ikke til stede. Der var således stemmelighed og sagen blev dermed ikke anbefalet til godkendelse i Økonomiudvalget. Ifølge sagsfremstillingen ville kommunens ansøgning til Socialministeriet blive annulleret, hvis forhåndsansøgningen ikke blev godkendt. Fire medlemmer ønskede herefter sagen i byrådet.

Sager, som af et udvalgsmedlem er begæret i byrådet, sættes på udkastet til dagsordenen for det førstkomende møde i byrådet. Kommer sagen fra et af de stående udvalg iagttages den praksis at sagen behandles i Økonomiudvalget inden den forelægges byrådet.

Der er i denne sag rejst spørgsmål om, hvorvidt sagen er omfattet af styrelseslovens § 23, eller om medlemmerne skal anvende bestemmelsen i lovens § 11.

...

I relation til byrådets beslutning om den aktuelle sags behandling eller afvisning, er spørgsmålet om en endelig afklaring af, om sagen måtte være indbragt i medfør af styrelseslovens § 23, derfor ikke fundet afgørende. Den aktuelle sag, blev således behandlet uden byrådet tog eksplicit stilling til, hvilken styrelseslovsbestemmelse sagen måtte være optaget på dagsordenen efter, og det er samtidig opfattelsen, at sagen lovligt kunne behandles uden at spørgsmålet blev søgt afgjort.

Et flertal i økonomiudvalget (...) indstiller, at Tilsynsrådet svares i overensstemmelse hermed.

Klaus Kjær stemte imod, idet han henholdt sig til klagen og tog forbehold for supplerende udtalelse ved byrådsbehandlingen.”

Det fremgår af referatet af byrådets møde den 14. maj 2003, at 20 byrådsmedlemmer stemte for indstillingen, to stemte imod, mens tre undlod at stemme. Endvidere tiltrådte byrådet, at byrådsmedlem Klaus Kjær fremsendte en mindretalsudtalelse om sagen til fremsendelse til tilsynsrådet sammen med byrådets udtalelse.

I en mindretalsudtalelse af 14. maj 2003 anførte byrådsmedlem Klaus Kjær bl.a., at udvalgets afslag i den konkrete sag ikke kan anses for omfattet af den kommunale styrelseslovs § 23.

I brev af 20. maj 2003 fremsendte Gladsaxe Byråd sin udtalelse om sagen til Tilsynsrådet for Københavns Amt.

I brev af 27. juni 2003 meddelte Tilsynsrådet for Københavns Amt byrådsmedlem Klaus Kjær, at det er tilsynsrådets opfattelse, at sagen rettelig burde have været optaget på den endelige dagsorden med henvisning til den kommunale styrelseslovs § 11, idet der ikke på mødet i socialudvalget den 12. februar 2003 var truffet en egentlig beslutning i den pågældende sag, der kunne standses i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23.

Tilsynsrådet for Købehavns Amt udtalte videre, at den ukorrekte henvisning til hjemlen for optagelse af sagen på den endelige dagsorden ikke har haft konkret betydning for, om Gladsaxe Byråd lovligt kunne behandle sagen på sit møde den 12. marts 2003.

Af tilsynsrådets udtalelse fremgår således bl.a. følgende:

”...

### **Tilsynsrådets udtalelse**

...

Det fremgår af styrelseslovens § 23, at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt for kommunalbestyrelsen. Standsningsretten i styrelseslovens § 23 gælder kun egentlige udvalgsbeslutninger.

De stående udvalg træffer beslutning ved stemmeflertal, jf. styrelseslovens § 20, stk. 2. Det betyder, at i tilfælde af stemmelighed, er der ikke truffet nogen beslutning, der kan standses og indbringes for kommunalbestyrelsen i medfør af lovens § 23.

Dette hindrer dog ikke, at en sag, der afsluttes i et stående udvalg med stemmelighed, optages til behandling i kommunalbestyrelsen.

Det kan ske ved, at et medlem af kommunalbestyrelsen, f. eks. et af det stående udvalgs medlemmer, anmoder om at sagen optages på dagsordensudkastet til næste kommunalbestyrelsesmøde, jf. styrelseslovens § 11.

Kommunalbestyrelsens møder forberedes af borgmesteren, der som led i denne forberedelse senest 4 dage før mødet udsender et forslag til dagsorden til kommunalbestyrelsesmedlemmerne, jf. styrelseslovens § 8, stk. 4, således medlemmerne kan orientere sig om hvilke sager, der skal behandles på mødet.

Den dagsorden som borgmesteren udarbejder, er alene et udkast til dagsorden. Borgmesteren kan derfor ikke afvise at optage en sag på udkastet til dagsordenen, hverken under henvisning til, at sagen ikke vedrører et anliggende for kommunen, eller med henvisning til at der ikke er henvist til den korrekte hjemmel for forslaget optagelse på dagsordenen. Af praktiske grunde kan der fastsættes en frist for indgivelse af forslag til udkastet til dagsordenen, og under henvisning hertil kan borgmesteren undlade at optage en sag på dagsordensudkastet.

På den baggrund finder Tilsynsrådet ikke grundlag for at udtale, at borgmesteren tilsidesatte styrelseslovens regler for udarbejdelse af dagsordensudkast ved at optage sag nr. 16 fra socialudvalgets møde den 12. februar 2003 på udkastet til dagsordenen for kommunalbestyrelsens møde den 12. marts 2003.

Det er kommunalbestyrelsen, der fastsætter den endelige dagsorden, hvorfor kommunalbestyrelsens møder indledes med en stillingtagen til det af borgmesteren udarbejdede udkast til dagsordenen.

Det er oplyst, at Gladsaxe Kommunalbestyrelse optog sag nr. 16 fra socialudvalgets møde den 12. februar 2003 på den endelige dagsorden til kommunalbestyrelsens behandling under henvisning til styrelseslovens § 23.

Tilsynsrådet finder, at sagen rettelig burde have været optaget på den endelige dagsorden til kommunalbestyrelsens behandling med henvisning til styrelseslovens § 11, idet der ikke var truffet en egentlig beslutning af socialudvalget, der kunne standses i medfør af styrelseslovens § 23.

Tilsynsrådet finder dog samtidigt, at den ukorrekte henvisning til hjemlen for optagelse af sagen på den endelige dagsorden og til kommunalbestyrelsens behandling, ikke har haft konkret betydning for, om kommunalbestyrelsen lovligt kunne behandle sagen på sit møde den 12. marts 2003. Tilsynsrådet har herved lagt vægt på, at det er kommunalbestyrelsen, der ved stemmeflerhed beslutter hvilke sager vedrørende kommunens anliggender, der optages til behandling i kommunalbestyrelsen.

...”

I brev af 2. juli 2003 har Gladsaxe Kommune gjort Indenrigs- og Sundhedsministeriet opmærksom på Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse af 27. juni 2003, idet kommunen har anført, at tilsynsrådet ved sin udtalelse har anvendt en snæver fortolkning af anvendelsesområdet for den kommunale styrelseslovs § 23.

I brev af 15. juli 2003 anmodede Indenrigs- og Sundhedsministeriet Tilsynsrådet for Københavns Amt om en udtalelse om sagen.

I e-mail af 4. august 2003 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har byrådsmedlem Klaus Kjær klaget over tilsynsrådets udtalelse af 27. juni 2003. Klaus Kjær har i den forbindelse anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at vurdere, hvorvidt Gladsaxe Byråds behandling af sagen er lovlig.

I brev af 7. august 2003 orienterede Indenrigs- og Sundhedsministeriet byrådsmedlem Klaus Kjær om, at ministeriet havde anmodet tilsynsrådet om en udtalelse om sagen samt om, at Klaus Kjærs henvendelse samme dag var fremsendt til tilsynsrådet med henblik på, at udtalelsen kunne indgå i grundlaget for tilsynsrådets udtalelse om sagen.

I brev af 12. august 2003 meddelte Tilsynsrådet for Københavns Amt, at tilsynsrådet i det hele kan henholde sig til sin udtalelse af 27. juni 2003.

#### **Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtalelse:**

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal indledningsvis bemærke, at de tidligere for hvert amt nedsatte tilsynsråd med virkning fra den 1. januar 2004 er nedlagt, jf. § 1, nr. 16, i lov nr. 381 af 28. maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse. Tilsynet med kommunerne varetages herefter af fem statsamt-mænd. Det er således statsamtmanden for Københavns Amt, der pr. 1. januar 2004 fører tilsyn med Gladsaxe Kommune, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke klageinstans i forhold til de tidligere tilsynsråd, men ministeriet fører tilsyn med tilsynsrådene, jf. § 53 i lov om kommunernes styrelse, jf. § 6, stk. 9, i lov nr. 381 af 28. maj 2003.

Bestemmelsen i § 23 i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd:

”Ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen. Dette gælder dog ikke afgørelser, der ved lovgivningen er henlagt til udvalget.”

Bestemmelsen om udvalgsmedlemmers standsningsret er udtryk for en væsentlig fravigelse af det almindelige flertalsprincip. Der er tale om en vidtgående mindretalsbeskyttelsesregel, der hjemler det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem en ret til at gribe ind i sagsbehandlingen ved at standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget med henblik på, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning i sagen. Reglen gælder alle udvalgsbeslutninger uden hensyn til, om forsinkelsen af beslutningernes udførelse medfører ulempe eller omkostninger for kommunen. Et medlems indgriben efter den kommunale styrelseslovs § 23 betyder, at det er kommunalbestyrelsen, der træffer realitetsafgørelse i sagen, se hertil betænkning 894/1980 om kommunale styreformer og kommunalpolitikeres arbejdsvilkår, side 39.

En beslutning om at meddele afslag på en ansøgning vil være omfattet af bestemmelsen, uanset at retstilstanden ikke ændres ved beslutningen.

Der kan henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 118 f.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at såfremt udvalgets behandling af en sag om en ansøgning medfører, at der skal meddeles afslag på ansøgningen, vil sagen kunne kræves indbragt for kommunalbestyrelsen i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23, uanset om afslaget er begrundet i, at et flertal i udvalget har stemt imod et forslag om at fremme ansøgningen, eller at et forslag om at fremme ansøgningen er bortfaldet på grund af stemmelighed.

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at sagen om puljemidler til et projekt om frivilligt socialt arbejde for etniske minoriteter, der blev behandlet af socialudvalget i Gladsaxe Kommune den 12. februar 2003, efter ministeriets opfattelse kunne indbringes for Gladsaxe Byråd i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23, uanset at der på socialudvalgets møde opstod stemmelighed.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag orienteret Statsamtmanden for Københavns Amt, der fra 1. januar 2004 har overtaget tilsynet med Gladsaxe Kommune, om ministeriets vurdering af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til byrådsmedlem Klaus Kjær.

Med venlig hilsen

Louise Filt Beyer

#### **Til byrådsmedlem Klaus Kjær**

I brev af 14. april 2004 har De rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med anmodning om, at ministeriet præciserer sin udtalelse af 5. april 2004 om adgangen til at indbringe en sag for kommunalbestyrelsen i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23.

I den konkrete sag behandlede socialudvalget i Gladsaxe Kommune den 12. februar 2003 en sag om en ansøgning fra frivillige initiativtagere om andel i Socialministeriets pulje til styrkelse af den samlede soci-

ale indsats i samfundet. De frivillige initiativtagere søgte om midler til et projekt om frivilligt socialt arbejde for etniske minoriteter. Socialudvalget skulle ved behandlingen af sagen tage stilling til, hvorvidt ansøgningen skulle videresendes til og dermed anbefales over for Socialministeriet.

Det fremgår endvidere af sagens akter, at administrationen på forhånd havde videresendt ansøgningen til Socialministeriet. Såfremt socialudvalget vurderede, at ansøgningen ikke kunne anbefales, ville ansøgningen således skulle tilbagekaldes.

I den anledning skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet meddele, at det fremgår af ministeriets udtalelse af 5. april 2004, at en beslutning om at meddele afslag på en ansøgning vil være omfattet af bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 23, uanset at retstilstanden ikke ændres ved beslutningen.

Af ministeriets udtalelse fremgår endvidere, at det er ministeriets opfattelse, at såfremt udvalgets behandling af en sag om en ansøgning medfører, at der skal meddeles afslag på ansøgningen, vil sagen kunne kræves indbragt for kommunalbestyrelsen i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23, uanset om afslaget er begrundet i, at et flertal i udvalget har stemt imod et forslag om at fremme ansøgningen, eller at et forslag om at fremme ansøgningen er bortfaldet på grund af stemmelighed.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal i forlængelse heraf præcisere, at det efter ministeriets opfattelse ikke har betydning for anvendelsen af den kommunale styrelseslovs § 23, om et udvalg ved behandlingen af en ansøgning skal tage stilling til det materielle indhold af ansøgningen, eller om udvalget som led i en ansøgningsprocedure skal træffe beslutning om, hvorvidt en i kommunen modtaget ansøgning skal fremsendes til en anden myndighed.

Standsningsretten gælder med hensyn til egentlige udvalgsbeslutninger og finder ikke anvendelse for så vidt angår et udvalgs processuelle beslutninger, jf. den kommenterede kommunale styrelseslov, 2000, side 119. En beslutning om at videresende en ansøgning til en anden myndighed må efter ministeriets opfattelse anses som en beslutning, der er truffet af udvalget, jf. den kommunale styrelseslovs § 23.

Det er endvidere Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det er uden betydning for vurderingen af udvalgsmedlemmernes adgang til at standse udførelsen af en udvalgsbeslutning i medfør af den kommunale styrelseslovs § 23, om der administrativt forinden er foretaget sagsbehandlingsskridt, der eventuelt vil skulle tilbagekaldes som følge af udvalgets beslutning i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i anledning af Deres henvendelse.

Kopi af dette brev er sendt til Gladsaxe Byråd og Statsamtmanden for Københavns Amt.

Med venlig hilsen

Louise Filt Beyer