

KL
kl@kl.dk; ANIP@kl.dk

Sagsnr.
2019 - 1097

Doknr.
74821

Dato
05-03-2019

Henvendelse om forståelsen af reglerne om bindende kommunale folkeafstemninger

Ved e-mail med bilag af 22. februar 2019 til Økonomi- og Indenrigsministeriet har KL stillet tre spørgsmål om forståelsen af reglerne i §§ 9 b-9 d i lov om kommunernes styrelse og § 105 g i lov om kommunale og regionale valg om bindende kommunale folkeafstemninger.

KL har i henvendelsen anmodet om et hurtigt svar, idet spørgsmålet om bindende kommunale folkeafstemninger kan blive aktuelt for kommunerne i forbindelse med det kommende valg til Europa-Parlamentet den 26. maj 2019.

Derfor har Økonomi- og Indenrigsministeriet ved dette brev valgt først at svare på de to af KL's spørgsmål, som vedrører kommunalbestyrelsens behandling af ændringsforslag om afholdelse af bindende kommunale folkeafstemninger og afstemningens tema. Økonomi- og Indenrigsministeriet vil, så snart det er muligt, vende tilbage til det tredje spørgsmål, som vedrører reglerne for afviklingen af bindende kommunale folkeafstemninger.

Af KL's henvendelse fremgår vedrørende de to første spørgsmål bl.a. følgende:

”2. Kommunalbestyrelsen skal tage stilling til **temaet** for den bindende kommunale folkeafstemning, når der skal træffes beslutning om, hvorvidt der skal afholdes en sådan. Temaet skal afspejle kommunalbestyrelsens beslutning, jf. § 9 b, stk. 3.

Beslutningen om afholdelse af den bindende kommunale folkeafstemning, tema og dato for den bindende kommunale folkeafstemning skal, jf. § 9 b, stk. 5, 1. pkt., træffes på samme møde som den beslutning, der skal afholdes folkeafstemning om. Når kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om at afholde en bindende kommunal folkeafstemning med et konkret tema og et fastsat tidspunkt, så kan kommunalbestyrelsen ikke ændre den beslutning, jf. § 9 b, stk. 5, sidste pkt.

Beslutningen om, hvorvidt der skal afholdes en bindende kommunal folkeafstemning inkl. tema og dato, skal behandles som et (procedure-)ændringsforslag, som skal behandles, forinden der træffes beslutning vedrørende hovedspørgsmålet, jf. § 9 b, stk. 6, 1. og 2. pkt.

3. Drøftelser med flere af landets kommuner har vist, at disse bestemmelser kan give anledning til udfordringer. Udfordringen består blandt andet i, hvordan temaet for folkeafstemningen kan formuleres, så det afspejler kommunalbestyrelsens beslutning, når kommunalbestyrelsens beslutning i hovedspørgsmålet ikke kendes på tidspunktet for behandlingen af ændringsforslaget om afholdelse af en bindende kommunal folkeafstemning ledsaget af forslag til tema og dato.



4. Et eksempel på den situation kan være, at kommunalbestyrelsen skal tage stilling til, om der skal bygges en svømmehal i Åbyhøj til 85 mio. kr.

Der bliver fremsat forslag om, at kommunalbestyrelsens beslutning bliver sendt til bindende kommunal folkeafstemning med følgende ordlyd: ”Skal der bygges en ny svømmehal i Åbyhøj til en pris på ikke over 85 mio. kr.?” på en nærmere angiven dato inden for lovens rammer.

Der fremsættes ændringsforslag, som indeholder et forslag om afholdelse af en bindende kommunal folkeafstemning om spørgsmålet. Det skal behandles før selve hovedspørgsmålet, og kommunalbestyrelsen beslutter i overensstemmelse med dette ændringsforslag, at der skal afholdes en bindende kommunal folkeafstemning.

Efterfølgende bliver der begæret afstemning om selve hovedforslaget om at bygge svømmehallen. Her afviser et flertal i kommunalbestyrelsen at bygge svømmehallen.

Denne situation kan f.eks. forekomme, hvis politikerne er usikre på, om hovedforslaget vil blive stemt ned. Efter vedtagelsen af forslaget om afholdelse af en bindende kommunal folkeafstemning, viser det sig, at der trods tvivlen var flertal for at afvise hovedforslaget.

Det fremgår klart af bemærkningerne til § 9 b, stk. 3, at temaet på stemmesedlen ikke må være formuleret positivt, når kommunalbestyrelsen har besluttet ikke at bygge svømmehallen:

Bemærkningerne til § 9 b, stk. 3:

”...En kommunalbestyrelsesbeslutning, der går ud på, at kommunalbestyrelsen afviser en sag eller beslutter ikke at foretage en handling eller et skridt, skal formuleres på stemmesedlen på en sådan måde, at den afspejler den beslutning, som kommunalbestyrelsen har truffet, og de retsvirkninger, som folkeafstemningens resultat vil få. Eksempelvis må en kommunalbestyrelsesbeslutning under et punkt med titlen »Etablering af en ny svømmehal«, hvor kommunalbestyrelsen har besluttet ikke at opføre en ny svømmehal, ikke formuleres som et positivt spørgsmål på stemmesedlen, eksempelvis »Skal der bygges en ny svømmehal på Silkeborgvej (Åbyhøj)?«. Spørgsmålet skal i stedet formuleres negativt, eksempelvis »Er du enig i kommunalbestyrelsens beslutning om ikke at bygge en ny svømmehal på Silkeborgvej (Åbyhøj)?«...”

Temaet burde dermed være formuleret således: ”Er du enig i kommunalbestyrelsens beslutning om ikke at bygge en ny svømmehal på Silkeborgvej (Åbyhøj)?” Temaet er imidlertid allerede besluttet med bindende virkning og formuleret i overensstemmelse med den oprindelige indstilling fra forvaltningen til kommunalbestyrelsen, om at der skal bygges en svømmehal. Der er således ikke overensstemmelse mellem formuleringen af temaet for den bindende kommunale folkeafstemning og kommunalbestyrelsens beslutning i sagen.

5. En anden udfordring findes, hvor der efter stillingtagen til ændringsforslag om, hvorvidt der skal afholdes en bindende kommunal folkeafstemning, vedtages et materielt ændringsforslag til hovedforslaget.

6. Et eksempel på denne situation kan være, at der i samme situation, efter ændringsforslaget om afholdelse af en bindende kommunal folkeafstemning er vedtaget, behandles et materielt ændringsforslag om, at svømmehallen i stedet bygges i Højbjerg. Det materielle ændringsforslag bliver ligeledes vedtaget.

Resultatet i begge ovenstående tilfælde er, at den beslutning om temaet for den bindende kommunale folkeafstemning, som kommunalbestyrelsen har truffet med bindende virkning samtidig med beslutningen om afholdelse af selve folkeafstemningen, ikke afspejler kommunalbestyrelsens beslutning i hovedspørgsmålet.

...

10. I forlængelse af ovenstående og foranlediget af spørgsmål, som KL har modtaget fra en række kommuner om forståelsen og håndteringen af bestemmelserne i kommunestyrelseslovens § 9 b-d ... skal KL anmode ministeriet om svar på følgende:

- [KL's første spørgsmål] Hvordan sikres det, at **temaet**, jf. kommunestyrelseslovens § 9 b, stk. 3, for folkeafstemningen formuleres, så det afspejler kommunalbestyrelsens be-



slutning, når kommunalbestyrelsens beslutning i hovedspørgsmålet, ikke kendes på tidspunktet for behandlingen af ændringsforslaget om afholdelse af en bindende kommunal folkeafstemning ledsaget af forslag til tema og dato?

- [KL's andet spørgsmål] Hvordan sikres det, at **temaet**, jf. kommunestyrelseslovens § 9 b, stk. 3, for folkeafstemningen formuleres, så det afspejler kommunalbestyrelsens beslutning, hvis der efter stillingtagen til ændringsforslag om, hvorvidt der skal afholdes en bindende kommunal folkeafstemning, vedtages et materielt ændringsforslag, som ændrer hovedforslaget?"

I den anledning kan Økonomi- og Indenrigsministeriet generelt oplyse følgende:

1. § 9 b, stk. 1 og stk. 3-6, i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019, har følgende ordlyd:

"§ 9 b. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at afholde bindende folkeafstemning om en beslutning, som kommunalbestyrelsen træffer i en sag, som kan gøres til genstand for forhandling i kommunalbestyrelsen, jf. dog stk. 2. Er mere end én behandling af en sag påkrævet efter lovgivningen, er det først kommunalbestyrelsens endelige beslutning, som kan gøres til genstand for en bindende folkeafstemning.

...

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om formuleringen på stemmesedlen af det spørgsmål, vælgerne skal tage stilling til ved den bindende folkeafstemning efter stk. 1. Formuleringen af spørgsmålet skal være dækkende for den beslutning, der afholdes folkeafstemning om efter stk. 1.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om dagen for folkeafstemningens afholdelse. Folkeafstemning afholdes inden for kommunalbestyrelsens funktionsperiode og tidligst 2 og senest 6 måneder efter kommunalbestyrelsens beslutning efter stk. 1.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsens beslutning om at afholde folkeafstemning efter stk. 1 og kommunalbestyrelsens beslutninger efter stk. 3 og stk. 4, 1. pkt., træffes i samme møde som den beslutning, der skal afholdes folkeafstemning om. Kommunalbestyrelsen kan ikke ændre de beslutninger, der er nævnt i 1. pkt.

Stk. 6. Forslag om afholdelse af folkeafstemning efter stk. 1 kan stilles senest på det møde, hvor den beslutning, der skal afholdes folkeafstemning om, vedtages. Stilles der forslag om afholdelse af folkeafstemning efter stk. 1, kan den beslutning, der foreslås afholdt bindende folkeafstemning om, ikke vedtages, før kommunalbestyrelsen har behandlet forslaget om afholdelse af folkeafstemning efter stk. 1. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om et forslag om afholdelse af folkeafstemning efter stk. 1, selv om der ikke er indhentet erklæring om forslaget fra vedkommende stående udvalg og fra økonomiudvalget, jf. § 18, stk. 2."

Af lovbemærkningerne, jf. FT 2017-18, lovforslag nr. L 191, til § 9 b, stk. 5 og 6, fremgår bl.a. følgende:

"Det foreslåede § 9 b, stk. 5, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse fastsætter, at kommunalbestyrelsens beslutning om at afholde folkeafstemning efter § 9 b, stk. 1, og kommunalbestyrelsens beslutning efter § 9 b, stk. 3 og stk. 4, 1. pkt., skal træffes i samme møde som den beslutning, der afholdes folkeafstemning om.

Kommunalbestyrelsens beslutning om afholdelse af bindende folkeafstemning i en sag vil være et vilkår for beslutningen i sagen. Det samme gælder beslutningen om dagen for folkeafstemningen og om formuleringen af det spørgsmål på stemmesedlen, som vælgerne skal tage stilling til. Med disse vilkår vil kommunalbestyrelsens beslutning i den sag, der besluttes folkeafstemning om, således være betinget af vælgernes tilslutning ved en bindende kommunal folkeafstemning afholdt på den pågældende dag og med det fastsatte tema på stemmesedlen.



Bestemmelsen i det foreslåede § 9 b, stk. 5, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse fastslår, at de nævnte fire beslutninger skal træffes i samme møde.

...

Fremsætter et eller flere medlemmer forud for eller på det møde, hvor kommunalbestyrelsen skal behandle en sag, forslag om, at kommunalbestyrelsens beslutning i sagen undergives bindende kommunal folkeafstemning, er dette et ændringsforslag til beslutningen. Et ændringsforslag er et forslag, som efter sit indhold ikke kan stå alene, men som forudsætter tilstedeværelsen af et andet forslag - hovedforslaget - hvis indhold ændringsforslaget tilsigter at ændre. Det følger af det foreslåede § 9 b, stk. 5, 1. pkt., at ændringsforslaget skal ledsages af et forslag om formuleringen af temaet på stemmesedlen, jf. det foreslåede § 9 b, stk. 3, og et forslag om dagen for folkeafstemningens afholdelse, jf. det foreslåede § 9 b, stk. 4.

Ændringsforslag til en beslutning i kommunalbestyrelsen kan efter § 11, stk. 1, i normalforretningsordenen for kommuner (det tidligere Indenrigsministeriums cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969) fremsættes, så længe afstemningen om sagen ikke er påbegyndt. Reglen i normalforretningsordenen, der må anses at være udtryk for en almindelig retsgrundsætning om behandlingen af sager i kommunalbestyrelsen, skal tjene til at sikre både, at der tages stilling til ændringsforslag i forbindelse med behandlingen af kommunalbestyrelsens sager, og at ændringsforslag ikke unødigt forsinker og komplicerer behandlingen af sagerne. Bestemmelsen betyder, at et medlem ikke har krav på, at kommunalbestyrelsen tager stilling til et ændringsforslag, der fremsættes efter, at afstemningen om sagen er påbegyndt. Bestemmelsen er derimod ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsens flertal kan beslutte at behandle et ændringsforslag til en sag efter, at afstemningen om sagen er påbegyndt. Denne forståelse af reglen skal ses i lyset af, at kommunalbestyrelsen normalt - med forbehold for almindelige regler om tilbagekaldelse - altid efterfølgende kan ændre sin beslutning i en sag.

Det foreslåede § 9 b, stk. 6, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse ændrer ikke på denne retsgrundsætning. Lovforslaget giver dermed ikke et medlem ret til at få behandlet et ændringsforslag om afholdelse af folkeafstemning, som er fremsat efter, at afstemningen i sagen er påbegyndt.”

2. Efter § 11, stk. 3, 2. pkt., i normalforretningsordenen for kommuner, jf. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969, bestemmer borgmesteren, i hvilken orden der skal stemmes over ændringsforslag, men således at afstemningen om disse altid sker før afstemningen om hovedforslaget.

Som det fremgår af de citerede lovbemærkninger er et ændringsforslag et forslag, som efter sit indhold ikke kan stå alene, men som forudsætter tilstedeværelsen af et andet forslag (hovedforslag), hvis indhold ændringsforslaget tilsigter at ændre. Det antages, at tvivlsspørgsmål om, hvordan forslag forholder sig til hinanden, må afgøres ud fra forslagens indhold.

Selv om det ikke er nævnt i normalforretningsordenen, gælder der et almindeligt princip om, at underændringsforslag sættes til afstemning før ændringsforslag. Blandt flere underændringsforslag eller ændringsforslag sættes det mest vidtgående til afstemning først. Kommunalbestyrelsen kan dog ved enighed vælge en anden rækkefølge.

Efter normalforretningsordenens § 11, stk. 4, kan forslag om nedsættelse af udvalg, om en sags henvisning til et tidligere nedsat udvalg eller til fortsat behandling i et udvalg fremsættes, så længe afstemning om sagen ikke er begyndt. Når sådant forslag fremsættes efter, at forhandlingerne om sagen er begyndt, standses disse, hvorefter kommunalbestyrelsen afgør spørgsmålet om udvalgsbehandling.



Det antages, at sådanne forslag om henvisning af en sag til udvalgsbehandling, inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse, og andre procedureforslag skal bringes til afstemning, inden der stemmes om sagens realitet. Baggrunden for disse regler er, at videre drøftelse af sagen ikke er rimelig, hvis der f.eks. er flertal for at henvise sagen til videre udvalgsbehandling eller for at indhente flere oplysninger, inden kommunalbestyrelsen træffer beslutning.

Der kan om ændringsforslag, underændringsforslag og procedureforslag samt rækkefølgen af afstemninger herom henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, s. 684 ff., Preben Espersen, De kommunale beslutninger, anden del, 1973, s. 14 og 19 f., og Erik Harder, Dansk Kommunalforvaltning 1, Kommunalbestyrelsen, 5. udgave, 1988, s. 100 ff.

3. Efter § 9 b, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse kan kommunalbestyrelsen under de i bestemmelsen nærmere angivne betingelser og med de undtagelser, der følger af § 9 b, stk. 2, træffe beslutning om at afholde bindende folkeafstemning om en beslutning, som den træffer i en sag.

Kommunalbestyrelsen træffer en beslutning, når den vedtager et forslag til en beslutning. Vedtager kommunalbestyrelsen ikke den foreslåede beslutning, bortfalder forslaget, og kommunalbestyrelsen har ikke truffet en beslutning, der kan udskrives bindende folkeafstemning om. Et forslag til en beslutning og dermed en beslutning kan være formuleret både positivt og negativt, f.eks.: ”der skal bygges en svømmehal på Silkeborgvej”, og ”der skal ikke bygges en svømmehal på Silkeborgvej”.

4. I de i KL's spørgsmål beskrevne situationer er der tale om, at et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer forud for eller under kommunalbestyrelsens møde, hvor forslag til en kommunal beslutning skal behandles, fremsætter forslag om afholdelse af en bindende folkeafstemning om beslutningen. Situationerne er således omfattet af § 9 b, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse.

Når et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen fremsætter et forslag om afholdelse af en bindende folkeafstemning om en beslutning, som er forelagt kommunalbestyrelsen til vedtagelse, er forslaget om folkeafstemning, som det fremgår af de citerede bemærkninger til § 9 b i lov om kommunernes styrelse, et ændringsforslag til det forslag, som er forelagt kommunalbestyrelsen til vedtagelse. Ændringsforslaget forudsætter tilstedeværelsen af det forslag, der er forelagt til vedtagelse, og vedtages ændringsforslaget, ændrer det indholdet af hovedforslaget, idet vedtagelsen af kommunalbestyrelsens beslutning ved folkeafstemningen bliver et vilkår for gennemførelsen af kommunalbestyrelsens beslutning.

Forslaget om afholdelse af en bindende folkeafstemning er således ikke et procedureforslag, der skal bringes til afstemning, før der stemmes om sagens realitet, herunder om eventuelle ændringsforslag. Sådanne procedureforslag ændrer netop ikke indholdet af hovedforslaget, men angår dets behandling, før kommunalbestyrelsen træffer beslutning.

Ændringsforslaget om bindende folkeafstemning skal være ledsaget af bl.a. et forslag til tema for folkeafstemningen. Det vil fremgå af ændringsforslaget og det ledsagende tema, hvad ændringsforslaget går ud på, herunder at der foreslås afholdt bindende folkeafstemning om den for kommunalbestyrelsen forelagte beslutning.



5. I den i **KL's første spørgsmål** og i pkt. 4 i KL's henvendelse beskrevne situation vil kommunalbestyrelsen stemme om ændringsforslaget om folkeafstemning, før den stemmer om hovedforslaget, fordi der skal stemmes om ændringsforslag, før der stemmes om hovedforslaget.

Kommunalbestyrelsen kan enstemmigt vælge en anden afstemningsrækkefølge, men denne rækkefølge skal også være egnet til at give kommunalbestyrelsen lejlighed til at tage selvstændig stilling til både ændringsforslaget og hovedforslaget.

Vedtages ændringsforslaget om folkeafstemning ikke, er ændringsforslaget bortfaldet, og der stemmes herefter om hovedforslaget, dvs. det oprindelige forslag til beslutning, uden ændring.

Der opstår således ikke spørgsmål om formulering af temaet for en folkeafstemning.

Vedtages ændringsforslaget om folkeafstemning, stemmes der herefter om hovedforslaget, dvs. forvaltningens indstilling til beslutning med det vedtagne ændringsforslag om folkeafstemning.

Vedtages hovedforslaget herefter, vil forslagets vedtagelse ved den bindende kommunale folkeafstemning være et vilkår for gennemførelsen af kommunalbestyrelsens beslutning. Temaet for folkeafstemningen vil være det, som blev vedtaget med ændringsforslaget.

Vedtages hovedforslaget ikke, er det bortfaldet. Dette gælder også det til hovedforslaget ved det vedtagne ændringsforslag tilknyttede vilkår om en folkeafstemning.

Der opstår således ikke spørgsmål om formulering af temaet for en folkeafstemning.

6. I den i **KL's andet spørgsmål** og i pkt. 5 og 6 i KL's henvendelse beskrevne situation fremsættes to ændringsforslag til den for kommunalbestyrelsen forelagte beslutning. Henholdsvis et forslag til en indholdsmæssig ændring af den forelagte beslutning, i KL's eksempel svømmehallens placering i Højbjerg i stedet for i Åbyhøj, og et forslag om afholdelse af bindende folkeafstemning om den foreslåede beslutning.

Ændringsforslaget om afholdelse af bindende folkeafstemning skal være ledsaget af et forslag til tema for folkeafstemningen, og det vil fremgå af ændringsforslaget og det ledsagende tema, hvad ændringsforslaget går ud på, herunder at der foreslås afholdt bindende folkeafstemning om den for kommunalbestyrelsen forelagte beslutning, i KL's eksempel om bygning af en svømmehal i Åbyhøj.

I denne situation vil det mest vidtgående ændringsforslag, som der skal stemmes om først, være forslaget til indholdsmæssig ændring af den foreslåede beslutning, i KL's eksempel svømmehallens placering i Højbjerg i stedet for i Åbyhøj. Vedtages dette ændringsforslag, bortfalder ændringsforslaget om bindende folkeafstemning om den oprindelige beslutning, og der vil ikke opstå spørgsmål om formulering af et tema for en bindende folkeafstemning.

Vedtages det indholdsmæssige ændringsforslag, i KL's eksempel forslaget om, at svømmehallen placeres i Højbjerg i stedet for i Åbyhøj, ikke, stemmer kommunalbe-



styrelsen om det mindre indgribende ændringsforslag om at afholde bindende folkeafstemning om det således uændrede forslag, i KL's eksempel forslaget om at bygge en svømmehal i Åbyhøj.

Vedtages ændringsforslaget om folkeafstemning, stemmes der om hovedforslaget, dvs. forvaltningens indstilling til beslutning, i KL's eksempel forslaget om at bygge en svømmehal i Åbyhøj, med det vedtagne ændringsforslag om folkeafstemning.

Vedtages hovedforslaget herefter, vil forslagens vedtagelse ved den bindende kommunale folkeafstemning være et vilkår for gennemførelsen af kommunalbestyrelsens beslutning. Temaet for folkeafstemningen vil være det, som blev vedtaget med ændringsforslaget om afholdelse af folkeafstemning.

Vedtages hovedforslaget ikke, er det bortfaldet. Dette gælder også det til hovedforslaget ved det vedtagne ændringsforslag tilknyttede vilkår om en folkeafstemning.

Der opstår således ikke spørgsmål om formulering af temaet for en folkeafstemning.

7. Ønsker et medlem, at der afholdes bindende folkeafstemning i tilfælde af, at kommunalbestyrelsens beslutning ændres i overensstemmelse med det indholdsmæssige ændringsforslag, i KL's eksempel ændringsforslaget om at bygge svømmehallen i Højbjerg i stedet for i Åbyhøj, må medlemmet fremsætte et underændringsforslag herom, som kommunalbestyrelsen stemmer om, inden afstemningen om det indholdsmæssige ændringsforslag om svømmehallens placering.

Også et sådant underændringsforslag skal ledsages af forslag til et tema for den bindende folkeafstemning, som i tilfælde af vedtagelsen af underændringsforslaget, ændringsforslaget og det således ændrede hovedforslag vil fastlægge temaet for folkeafstemningen.

Et medlem har, som det fremgår af de ovenfor citerede lovbemærkninger, ikke ret til at fremsætte ændringsforslag, når afstemningen er begyndt. Dette gælder også for underændringsforslag. Kommunalbestyrelsen kan således – men skal ikke – afvise et underændringsforslag om en bindende folkeafstemning, som først fremsættes efter, at afstemningen om det ændringsforslag, som underændringsforslaget er knyttet til, er begyndt. Et medlem vil kunne forlange, at kommunalbestyrelsen stemmer om, hvorvidt et underændringsforslag om en bindende folkeafstemning, skal tillades fremsat efter, at afstemningen er begyndt.

Med venlig hilsen
Nikolaj Stenfalk