

Enhed
Kommunaljura

Sagsbehandler
LBH

Koordineret med

Sagsnr.
2014 - 17894

Doknr.
164890

Dato
04-09-2014

Telefonnotat om indkaldelse af stedfortræder til uformelle møder i kommunalbestyrelse og udvalg

En kommune havde stillet ministeriet følgende spørgsmål:

1. Kan der indkaldes stedfortræder for et kommunalbestyrelsesmedlem, der er fraværende til et enkeltstående temamøde, borgermøde eller anden uformel samling, i en kommunalbestyrelse, der i styrelsesvedtægten har truffet beslutning efter ksl. § 15, stk. 2, 2. pkt., om at lovligt forfald skal begrunde stedfortræderindkaldelse, uanset hindringens varighed?

2. Kan der indkaldes stedfortræder til andet end egentlige udvalgmøder, f.eks. til et temamøde, orienteringsmøder/-punkter eller lignende, hvor der ikke er mødepligt, og hvor der ikke skal træffes beslutninger? Spørgsmålet vedrørte tilfælde, hvor stedfortræderen ikke var indkaldt for en periode, men alene til dette enkeltstående uformelle møde – enten med henvisning til en beslutning i kommunens styrelsesvedtægt efter ksl. § 28, stk. 2, 2. pkt., om at lovligt forfald kan begrunde gruppens indkaldelse af stedfortræder i udvalget, uanset hindringens varighed, eller med henvisning til en beslutning i kommunens styrelsesvedtægt efter ksl. § 28, stk. 3, om at gruppen kan indkalde stedfortræder i udvalget ved et medlems inhabilitet.

Ministeriet har besvaret spørgsmålene i overensstemmelse med følgende:

Ad spørgsmål 1:

Ksl. § 15, stk. 2-4, har følgende ordlyd:

”§ 15. ...

Stk. 2. Når kommunalbestyrelsens formand får meddelelse om eller på anden måde får kendskab til, at et medlem vil være forhindret i at varetage sine kommunale hverv i en forventet periode af mindst 1 måned på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende, indkalder formanden stedfortræderen til førstkommande møde i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at formanden ved et medlems forfald af de grunde, der er nævnt i 1. pkt., indkalder stedfortræderen, selv om hindringen forventes at vare kortere end 1 måned.

Stk. 3. Når medlemmet på ny kan varetage sine kommunale hverv, udtræder stedfortræderen af kommunalbestyrelsen.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede.”

Af forarbejderne til den oprindelige § 15 (betænkning nr. 420/1966 og det efterfølgende flere gange genfremsatte lovforslag, der blev vedtaget som lov nr. 223 af 31. maj



1968), som vedrørte indkaldelse af stedfortræder ved fravær af en forventet varighed på mindst en måned, fremgår bl.a. følgende:

”Såfremt stedfortræderen indkaldes til at give møde i kommunalbestyrelsen, er det dog ikke anset for rimeligt, at han automatisk indtræder i det fraværende medlems udvalgspladser og særlige hverv, men man har ment at burde overlade det til den gruppe, som den fraværende tilhører, at bestemme, i hvilket omfang substitutionen bør give anledning til en ændret fordeling af posterne. En bestemmelse herom er optaget i lovforslagets § 28.”

Omfatter stedfortræderindkaldelse efter § 15, stk. 2, 2. pkt. uformelle møder i kommunalbestyrelsen?

Indkaldelse af stedfortræder efter § 15, stk. 2, er obligatorisk og sker på formandens foranledning til førstkommende møde i kommunalbestyrelsen. Ved den lejlighed træffer kommunalbestyrelsen afgørelse om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden i kommunalbestyrelsen er til stede. Herunder foretages en retlig vurdering af, om medlemmet har lovligt forfald, men også af om den rigtige stedfortræder er indkaldt, og vedkommendes indtræden i kommunalbestyrelsen godkendes.

Den stedfortræder, som indkaldes, er den som efter valgopgørelsen står øverst på stedfortræderlisten. Der indkaldes således altid et medlem fra samme kandidatliste. Er der ikke kandidater på stedfortræderlisten, kan der ikke indkaldes stedfortræder.

Efter ordlyden af § 15 og bestemmelsens forarbejder er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at indkaldelse af en stedfortræder efter § 15, stk. 2, indebærer ikke blot, at stedfortræderen udfylder det fraværende medlems plads under kommunalbestyrelsens møder, men at stedfortræderen som udgangspunkt *varetager vedkommende medlems hverv som medlem af kommunalbestyrelsen*, så længe hindringen varer.

Den pågældende indtræder derimod ikke automatisk i det fraværende medlems udvalgspladser og andre særlige hverv. Herved forstås hverv, hvortil medlemmet er udpeget af kommunalbestyrelsen eller efter indstilling fra denne. For så vidt angår udvalgsposter er det valggruppen, der efter § 28, stk. 2, skal tage stilling til, om der skal indkaldes stedfortræder, og om den indkaldte stedfortræder i givet fald også skal indtræde i det fraværende medlems udvalgsposter, jf. nærmere vedrørende spørgsmål 2.

Det anførte indebærer, at er en stedfortræder indkaldt til et kommunalbestyrelsesmøde som stedfortræder for et medlem med lovligt forfald, omfatter dette også deltagelse i efterfølgende uformelle møder i kommunalbestyrelsen, herunder temamøder, borgermøder o. lign.

Det anførte gælder stedfortræderindkaldelse både efter § 15, stk. 2, 1. og 2. pkt.

Kan der ske stedfortræderindkaldelse til enkeltstående uformelle møder i kommunalbestyrelsen?

Således som bestemmelsen i § 15, stk. 2, er formuleret, må det lægges til grund, at der – bortset fra kravet til fraværets varighed – gælder præcis de samme regler om stedfortræderindkaldelse efter 2. pkt. som efter 1. pkt.

Derfor vil indkaldelse af stedfortræder efter § 15, stk. 2, 2. pkt. ligesom efter 1. pkt., kun kunne ske til førstkommende møde i kommunalbestyrelsen, hvorved der må forstås et egentligt kommunalbestyrelsesmøde.

Der vil således ikke være mulighed for at indkalde stedfortræder til enkeltstående uformelle møder i kommunalbestyrelsen, eller i øvrigt til uformelle møder, hvor vedkommende stedfortræder ikke i forbindelse med den samme fraværsperiode tidligere har været indkaldt til et egentligt kommunalbestyrelsesmøde, således at stedfortræderindkaldelsen ved den lejlighed er blevet godkendt.



Dette gælder uanset, at det kan indebære, at den pågældende liste, hvis det fraværende medlem er listens eneste medlem af kommunalbestyrelsen, ikke er repræsenteret på det pågældende uformelle møde.

Ad spørgsmål 2:

§ 28, stk. 2 og 3, har følgende ordlyd:

”§ 28. ...

Stk. 2. Når et udvalgsmedlem har forfald i mindst 1 måned, kan den gruppe, der har indvalgt ham, bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe hindringen varer. En kommunalbestyrelse, der i styrelsesvedtægten har truffet bestemmelse efter § 15, stk. 2, 2. pkt., kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at den gruppe, der har indvalgt et udvalgsmedlem, kan bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe udvalgsmedlemmet har forfald, uanset at forfaldet forventes at vare kortere end 1 måned.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at den gruppe, der har indvalgt et udvalgsmedlem, der må forventes at blive erklæret inhabilt i forhold til en sag, der skal behandles af udvalget, kan bestemme, at et andet medlem i givet fald indtræder i udvalget ved sagens behandling.”

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen i § 28, stk. 2, 2. pkt., LF 25 2012/1, fremgår bl.a. følgende:

”Bestemmelsen forudsætter for så vidt angår kommunalbestyrelsesmedlemmer – ligesom den gældende bestemmelse i § 28, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse – at betingelserne for stedfortræderens indkaldelse i kommunalbestyrelsen er opfyldt.

Bestemmelsen forudsætter, at kravet til den forventede varighed af forfaldet ikke kan være længere for kommunalbestyrelsen end for udvalget, da der ellers vil kunne indkaldes stedfortræder i udvalg i situationer, hvor der ikke kan indkaldes stedfortræder i kommunalbestyrelsen. Uanset denne forudsætning vil bestemmelsen dog give mulighed for stedfortræderindkaldelse ved forfald alene i et enkelt udvalgsmøde.

En kommunalbestyrelse, der har truffet beslutning i styrelsesvedtægten om, at borgmesteren indkalder en stedfortræder til kommunalbestyrelsen ved ethvert lovligt forfald, vil således kunne træffe beslutning i styrelsesvedtægten om, at en valggruppe kan foretage indkaldelse af en stedfortræder for et udvalgsmedlem, valggruppen har indvalgt, ved ethvert lovligt forfald uanset dets forventede varighed eller ved lovligt forfald af en bestemt forventet varighed, som skal være kortere end en måned.

...

Bestemmelsen giver ikke mulighed for at fastsætte regler i styrelsesvedtægten, som vil kunne indskrænke adgangen til stedfortræderindkaldelse. Der vil eksempelvis ikke kunne fastsættes bestemmelser, hvorefter stedfortræderindkaldelse forudsætter, at medlemmet forud for udvalgsmødet oplyser sin gruppe om sit forfald. Derimod vil det ved bestemmelse herom i styrelsesvedtægten kunne fastsættes, at medlemmerne så vidt muligt skal give valggruppen meddelelse om deres forfald. Hensigten med en sådan bestemmelse er alene at fremme gruppens muligheder for at sikre, at et andet medlem kan indtræde i udvalget.”

Af lovbemærkningerne til bestemmelsen i § 28, stk. 3, LF 25 2012/1, fremgår bl.a. følgende:

”Efter den foreslåede bestemmelse til § 28, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen i styrelsesvedtægten træffe beslutning om, at den gruppe, der har indvalgt et udvalgsmedlem, der må forventes at blive erklæret inhabilt i forhold til en sag, der skal behandles af udvalget, kan bestemme, at et andet medlem i givet fald indtræder i udvalget ved sagens behandling. Med ordene »i givet fald« markeres, at det andet medlems indtræden i udvalget forudsætter, at udvalgsmedlemmet faktisk bliver erklæret inhabilt.

...

Den foreslåede bestemmelse giver mulighed for, at stedfortræderen kan deltage også i de dele af udvalgets behandling af sagen, som ikke er udvalgsmøder, herunder f.eks. borgerhøringer.”

Kommunens spørgsmål vedrørte deltagelse i enkelstående uformelle møder, hvor *stedfortræderen ikke forud herfor har været indkaldt til et egentligt udvalgsmøde.*



Om stedfortræderens deltagelse i uformelle udvalgmøder *efter*, at vedkommende indenfor samme fraværsperiode eller i forbindelse med samme inhabilitets spørgsmål har deltaget i et egentligt udvalgmøde, gælder, at sådan deltagelse er hjemlet i de to bestemmelser i § 28, stk. 2, 2. pkt. og stk. 3. Der kan herved lægges vægt på, at vedkommende efter førstnævnte bestemmelse "indtræder" i udvalget – og altså ikke blot deltager i udvalgets møder, og at der i bemærkningerne til sidstnævnte bestemmelse fremgår, at den giver mulighed for, at stedfortræderen kan deltage også i de dele af udvalgets behandling af sagen, som ikke er udvalgmøder, f.eks. borgerhøringer. Det vil i disse tilfælde i forbindelse med vedkommendes deltagelse i det første udvalgmøde være konstateret, at betingelserne er opfyldt, dvs. at udvalgsmedlemmet har lovligt forfald, henholdsvis at udvalgsmedlemmet er inhabilt i forhold til sagen.

Spørgsmålet er derfor, om bestemmelserne også giver hjemmel til, at stedfortræder kan indkaldes til som første (og eventuelt eneste) deltagelse i udvalget at deltage i et uformelt møde.

Ad stk. 2, 2. pkt., indkaldelse pga. udvalgsmedlemmets lovlige forfald:

Indkaldelse efter bestemmelsen forudsætter, som det fremgår af lovbemærkningerne, at betingelserne for stedfortræders indkaldelse i kommunalbestyrelsen er opfyldt. Dette indebærer, at kravet til varigheden af et medlems lovlige forfald ikke kan være kortere for udvalg end for kommunalbestyrelsen. Dette modificeres dog af, at der udtrykkeligt efter forarbejderne kan ske indkaldelse til et enkelt udvalgmøde.

Hvis gruppen ønsker at indkalde det fraværende kommunalbestyrelsesmedlems stedfortræder i kommunalbestyrelsen som stedfortræder i udvalget, kan dette først ske, når vedkommende er indkaldt til kommunalbestyrelsen, idet kommunalbestyrelsen herved konstaterer, at betingelserne for stedfortræderens indkaldelse til kommunalbestyrelsen er opfyldt.

Valggruppen kan indkalde et andet kommunalbestyrelsesmedlem som stedfortræder i udvalget, og det er valggruppen, der afgør, om betingelserne for stedfortræderens indtræden i udvalget er opfyldt. Spørgsmålet er herefter, om indkaldelse på denne måde også kan ske til et uformelt udvalgmøde.

Bestemmelsens ordlyd taler herfor, idet gruppen kan "bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe udvalgsmedlemmet har forfald". "Indtræder i udvalget" giver det indtryk, at der er tale om indtræden i alle udvalgsmedlemmets funktioner.

Hensynet til at sikre frie og uformelle drøftelser, som kunne tale imod indkaldelse af stedfortræder til enkelte uformelle møder, gælder også for egentlige udvalgmøder, da sidstnævnte ligesom temamøder m.v. er lukkede. Med indførelsen af bestemmelsen i § 28, stk. 2, 2. pkt., er der foretaget en afvejning af disse hensyn overfor hensynet til gruppernes repræsentation og udvalgenes beslutningsdygtighed. Hensynet til at sikre frie og uformelle drøftelser kan derfor ikke med nogen væsentlig vægt tale imod muligheden for at indkalde stedfortræder til enkeltstående uformelle møder. I åbne fora, f.eks. på borgermøder, kan hensynet til gruppens repræsentation udadtil samtidig netop tale for indkaldelse af stedfortræder, jf. også bemærkningen om sådanne møder i forarbejderne til stk. 3.

Der er ikke form- eller procedurekrav til gruppens anmodning om indkaldelse af stedfortræder eller udpegningen af denne, der taler imod indkaldelse.

Ad stk. 3, indkaldelse pga. udvalgsmedlemmets inhabilitet:

Indkaldelse efter bestemmelsen forudsætter, at det er konstateret, at udvalgsmedlemmet er inhabilt. Det er udvalget, som skal træffe afgørelse herom, men sådan afgørelse vil normalt anses for truffet, hvis udvalget ikke protesterer imod udskiftningen af medlemmerne.



Da et medlem ligeså vel kan være inhabilt i forbindelse med behandlingen af en sag på et temamøde eller borgermøde, som på et ordinært møde, jf. forvaltningslovens regel, hvorefter vedkommende ikke må deltage i sagens behandling, må det antages at udvalget også i forbindelse med sådanne møder kan og skal træffe afgørelse om, at erklære et medlem for inhabilt. Dette uagtet at der ikke i øvrigt kan træffes afgørelser på sådanne møder. Derfor synes det forhold, at der ikke er tale om et møde, hvor der (i øvrigt) kan træffes afgørelser, ikke at være til hinder for, at gruppen indkalder et andet medlem til at deltage.

Hertil kommer forarbejdernes bemærkning om mulighederne for stedfortræders deltagelse i f.eks. borgermøder i forbindelse med et medlems inhabilitet. Denne vedrører dog ikke entydigt situationer, hvor stedfortræderen ikke forud har deltaget i et udvalgs møde om sagen, jf. ordet "også" i den omhandlede sætning.

Samlet vurdering:

De hensyn, som begrunder muligheden for at indkalde stedfortræder i udvalgs møder ved et medlems korterevarende fravær eller inhabilitet, vil også være til stede i uformelle udvalgs møder, om end de ikke vil have samme vægt, fordi der ikke her kan træffes beslutninger i udvalgets sager. Hensynet til sammenhæng og kontinuitet i sagsbehandlingen på den repræsenterede gruppes vegne og for borgermøders vedkommende i gruppens repræsentation udadtil, taler også for at stedfortræderindkaldelse skal kunne ske til alle "udvalgssamlinger".

Ydermere forekommer det at ville blive en vilkårlig afgrænsning af, om stedfortræderen kan indkaldes til et uformelt møde, om dette finder sted før eller efter, at stedfortræderen har været indkaldt til et egentligt udvalgs møde, jf. ovenfor om afgrænsningen af spørgsmålet.

På denne baggrund er henvendelsen besvaret med, at stedfortræder kan indkaldes til enkeltstående uformelle møder i udvalg efter bestemmelserne i § 28, stk. 2, 2. pkt., og § 28, stk. 3. Det må i den forbindelse være en forudsætning, at der er tale om et arrangement, som hele udvalget er indkaldt eller indbudt til, men der behøver ikke at være mødepligt.

Det er tilføjet, at gruppen ikke ved fravær eller inhabilitet ved et enkelt uformelt udvalgs møde kan indkalde en stedfortræder fra stedfortræderlisten, men må indkalde et andet kommunalbestyrelsesmedlem fra valggruppen eller, hvis valggruppen kun består af det ene medlem, et andet medlem af kommunalbestyrelsen, som er villig til at påtage sig hvervet. Dette gælder også for egentlige udvalgs møder.

Der kan herved henvises til svar af 11. april 2013 på spørgsmål 80 (alm. del) til Folketingets Kommunaludvalg (se <http://oim.dk/media/482799/koualm-del-spsm80.pdf>), hvoraf bl.a. følgende fremgår:

"I tilfælde, hvor den valggruppe, som har valgt det fraværende eller inhabile udvalgsmedlem, kun består af dette ene kommunalbestyrelsesmedlem, er det medlemmet selv, der tager stilling til, om stedfortræder skal indkaldes. I tilfælde, hvor der er indkaldt en stedfortræder til kommunalbestyrelsen, vil denne stedfortræder kunne indkaldes som stedfortræder i udvalget. I tilfælde, hvor der (endnu) ikke er indkaldt en stedfortræder i kommunalbestyrelsen, vil det fraværende eller inhabile medlem kunne indkalde et andet medlem af kommunalbestyrelsen, som er villig til at påtage sig hvervet."