

Statsforvaltningens brev af 13. juli 2012 til to kommunalbestyrelsesmedlemmer

13-07-2012

TILSYNET

MED KOMMUNERNE
I REGION SYDDANMARK

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
STORETORV 10
6200 AABENRAA

JOURNAL NR.: 2012-613/1072

SAGSBEHANDLER: SBSOE

DIREKTE TELEFON: 7256 7982

TELEFON: 7256 8286

TELEFAX: 7462 8409

EAN-NR. 5798000362291

SE-NR. 29 37 62 71

tilsynsyd@statsforvaltning.dk

www.statsforvaltning.dk

EKSPEDITIONSTID:

MANDAG · ONSDAG: 09.00-14.00

TORS DAG: 09.00-16.00

FREDAG: 09.00-13.00

TELEFONTID:

MANDAG-ONS DAG: 09.00-12.00

TORS DAG: 12.00-15.00

FREDAG: 09.00-12.00

Du og Karen Damm har den 8. januar 2012 rettet henvendelse til det kommunale tilsyn over en påtænkt omkonstituering i Sønderborg Kommune.

Ændringen af styrelsesvedtægten blev 2. behandlet den 25. januar 2012, hvor omkonstitueringen også fandt sted.

Det er samlet set statsforvaltningens opfattelse, at der ikke er holdepunkter for at antage, at det har været usagligt begrundet at foreslå en ændring af styrelsesvedtægten.

Da ændringen i styrelsesvedtægten indebærer nedlæggelse af et udvalg og oprettelse af et andet, samtidig med at der er sket væsentlige ændringer i et af de stående udvalgs opgaveportefølje, har det ikke været i strid med lovgivningen, at der blev gennemført en omkonstituering.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund:

Det fremgår af styrelsesvedtægten gældende fra 1. januar 2010, at Sønderborg Byråd blandt andet har nedsat et Social- og Sundhedsudvalg og et Seniorudvalg.

Ifølge § 14 i vedtægten varetager Social- og Sundhedsudvalget den umiddelbare forvaltning af kommunens opgaver på det sociale og sundhedsmæssige område vedrørende:

- boligsikring og boligydelse
- folkepension
- børnefamilieydelse
- førtidspension – daglig service og individuelle tilskud
- psykiatri
- misbrugsbehandling

- beskyttet beskæftigelse
- voksenspecialundervisning
- *genoptræning og vedligeholdelsestræning*
- støttefunktioner i eget hjem til børn og voksne
- voksne med nedsat funktionsevne, botilbud og væresteder
- *tandpleje*
- *sundhedspleje*
- *børne- og ungelæger*
- *kommunale/sociale læger*
- *sundhedscentre*
- *forebyggelses- og sundhedsfremme*
- frivillige sociale organisationer og foreninger
- *kvalitetsudvikling af sundhedsområdet*
- *sundhedskoordinationsudvalget og sundhedsaftaler*
- *kommunal medfinansiering og regionens sundhedsudgifter*
- *sundhedsberedskab*
- koordinering med andre fagområder af behandling af ansøgninger og aktiviteter i henhold til servicelovens § 18
- indsats mod socialt bedrageri
- ungdomsuddannelse for unge med særlige behov
- drift og indvendig vedligeholdelse af bygninger, anlæg og arealer inden for udvalgets område
- opgaver vedrørende institutioner under udvalgets område
- Lov om aktiv socialpolitik kapitel 10 og 10a
- Integrationslovens §§ 35-39”

Det fremgår af § 17 i styrelsesvedtægten, at Seniorudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af følgende opgaver på det sociale område:

- praktisk hjælp og personlig pleje
- køkkener og madservice
- hjemmesygepleje
- hjælpemidler
- opgaver vedrørende institutioner under udvalgets område, herunder ældrecentre/plejecentre, daghjem og dagcentre, aktivitetscentredrift og vedligeholdelse af bygninger, anlæg og arealer under udvalgets område.”

Pr. 1. februar 2012 er styrelsesvedtægten ændret således, at Seniorudvalget er nedlagt, og der er nedsat et Socialudvalg og et Sundhedsudvalg.

Seniorudvalgets opgaver er overført til Socialudvalget.

Social- og Sundhedsudvalgets opgaver anført i kursiv ovenfor er overført til Sundhedsudvalget.

Følgende fremgår af jeres henvendelse af 8. januar 2012:

"Borgmesteren ønsker at ændre styrelsesvedtægten og omkonstituere de stående udvalg. Begrundelsen er, at der har været en del snitfladeproblemer mellem ældreområdet og handicapområdet, og at man ønsker øget fokus på sundhed.

Derfor er der indkaldt til ekstraordinært byrådsmøde den 18. januar 2012 kl. 17.00 til 1. behandling af styrelsesvedtægten.

Efter et flertal i seniorudvalget den 3. november 2011 har valgt en ny formand, har man i medierne kunnet læse, at Borgmesteren har bedt administrationen undersøge de juridiske forhold omkring en omkonstituering af udvalgene.

Mindretalsgrupperne i Sønderborg Byråd har ikke modtaget nogen information omkring kommunikationen mellem Sønderborg Kommune og Statsforvaltningen omkring en omkonstituering.

Vi har været henvist til medierne. Derfor har Karen Damm (løsgænger) den 20. december 2011 set sig nødsaget til at anmode om aktindsigt.

Aktindsigten er derefter givet den 23. december 2011 kl. 15.05.

Vi vil gerne henvise til Statsforvaltningens svar til Sønderborg Kommune sags.nr. 11/55893 af 29-11-2011, hvor Statsforvaltningen tilføjer:

"Det skal tilføjes, at der ikke ved en styrelsesvedtægtsændring må forfølges usaglige formål, og en ændring som alene gennemføres med henblik på at reducere et eller flere bestemte kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse på et bestemt sagsområde, vil ikke være lovligt."

Vi mener ikke, at den forestående omkonstituering er sagligt begrundet, men alene et spørgsmål om magt.

Omkonstitueringen kommer først på tale den dag – 3. november – da Seniorudvalget vælger ny formand, der er en del af byrådets mindretal. Tidligere har det ikke været nævnt. Sønderborg Kommune retter den 3. november for første gang telefonisk henvendelse til Statstilsynet vedr. omkonstituering.

At begrunde en omkonstituering med snitfladeproblematikker mellem ældreområdet og handicapområdet er ikke seriøst. Det spørgsmål er løst, da det nu er den samme person, der er direktør for begge områder.

At omkonstitueringen alene sker med baggrund i formandsskiftet i Seniorudvalget kan dokumenteres af flere udtalelser fra medlemmer fra flertalsgruppen. (vedlagt som bilag)

På baggrund af ovenstående mener vi ikke, at en omkonstituering er lovlig, da den kun har til formål at reducere flere kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse på et bestemt sagsområde.

..."

Det fremgår af vedlagt avisartikel af 27. oktober 2011, at flertallet i Seniorudvalget, bestående af socialdemokraterne og jer, havde stillet forslag om nyvalg af formand og næstformand til næste møde i udvalget.

Det fremgår af artikel af 8. november 2011, at Seniorudvalget valgte dig som ny formand og en anden person som ny næstformand.

Byrådet har den 27. januar 2012 besvaret statsforvaltningens henvendelse således:

"Tilsynet har modtaget en klage fra byrådsmedlemmerne Anita Kjøng-Rasmussen og Karen Damm over planlagt omkonstituering af stående udvalg i Sønderborg Kommune og har derfor bedt Sønderborg Byråd om en udtalelse.

Klagerne gør gældende, at der alene sker omkonstituering som følge af, at Seniorudvalget den 3. november 2011 valgte en ny formand og henviser til, at Sønderborg Kommune samme dag havde telefonisk kontakt til Tilsynet samt til forskellige medlemmers udtalelser til i pressen.

Sønderborg Byråd har behandlet Tilsynets henvendelse i sit møde den 25. januar 2012, jf. vedlagte protokoludskrift.

Den planlagte omkonstituering af udvalgene sker som følge af, at Sønderborg Kommune vil ændre sin styrelsesvedtægt på væsentlige punkter.

Tidligere har der været to forvaltninger, Ældreservice og Handicap og Sundhed, der hørte under hver sit udvalg

Seniorudvalget henholdsvis Social og Sundhedsudvalget med hver sit budget.

De to forvaltninger havde en del snitfladeproblematikker mellem ældreområdet og handicapområdet, og der var store økonomiske problemer på handicapområdet. I sommeren 2011 fratrådte direktøren for Handicap og Sundhed Sønderborg Kommune, og 22. juni 2011 besluttede byrådet at lægge de to store forvaltninger sammen under en direktør.

Da det i almindelighed er forudsat, at styrelsesvedtægten bestemmes ud fra lokale forhold under hensyntagen til opbygningen af den enkelte kommunes administration eller de planer, som ønskes realiseret herved, bør styrelsesvedtægten ændres ved så væsentlige ændringer af administrationen, ikke mindst af hensyn til, at den økonomiske styring i udvalget afspejles i den tilsvarende administration. Derfor lægges Seniorudvalgets opgaver sammen med Handicapudvalget [retteligt Social- og Sundhedsudvalget, statsforvaltningens tilføjelse] i et nyt udvalg kaldet Socialudvalget.

Som følge af den politiske uro som formandsskiftet i Seniorudvalget forårsagede, blev processen med vedtægtsændringer fremskyndet for at få skabt et andet politisk arbejdsklima.

Samtidig har der hele tiden været et politisk ønske om, at der er fokus på sundhedsområdet på tværs af kommunen. I sidste byrådsperiode efter kommunalreformen var der et selvstændigt sundhedsudvalg. Da man kan frygte, at sundhedsområdet vil forsvinde i det nye store Socialudvalg, er der forslag om at lave et nyt Sundhedsudvalg med de fleste af sundhedsopgaverne fra det nuværende Social- og Sundhedsudvalg."

Mindretallet bestående af dig og Karen Damm samt den socialdemokratiske gruppe afgav følgende udtalelse til statsforvaltningen:

"Udtalelsen af 25. januar 2012 underskrevet af Borgmester Aase Nygård, forsvarer planen om at ændre Styrelsesvedtægten og efterfølgende foretage omkonstituering af udvalgene. Forslaget begrundes med, at der er sket ændringer i forvaltningsstrukturen, ved at Ældreservice og Handicap/Sundhed i sommeren 2011 blev samlet under en direktør. Endvidere henvises der til, at der forvaltningsmæssigt har været snitfladeproblematikker og manglende økonomisk styring på handicapområdet.

Et stort mindretal i byrådet kan ikke tilslutte sig udtalelsen af følgende årsager:

- Det er almindelig kendt, at den 3. november er en afgørende dag i denne sag. Udvalgsformanden i Seniorudvalget bliver skiftet ud, da flertallet i udvalget har mistillid til ham.
- Der har på intet tidspunkt før den 3. november været overvejelser eller drøftelser om en ændring af udvalgsstrukturen som følge af ændringer i forvaltningerne og nedlæggelse af en direktørstilling.
- De omtalte snitfladeproblematikker har alene været på forvaltningsniveau og forventes af være løst ved samling af forvaltningerne under én direktør. De foreslåede ændringer på politisk niveau bidrager således ikke til løsningen af snitfladeproblemer.
- Ved at læse diverse udtalelser fra navngivne politikere i dagene omkring den 3. november er det tydeligt - og i øvrigt alment kendt - at borgmesteren og flertalsgruppen i perioden omkring og efter formandsvalget i Seniorudvalget har søgt efter en gyldig grund til at omkonstituere for igen at sikre de konservative en udvalgsformandspost. Uden at informere resten af byrådet har man haft kontakt til tilsynet for at afklare, hvilke muligheder der var.
- Forslaget om ændringer af styrelsesvedtægten er alene fremsat for at nødvendiggøre en omkonstituering.
- Først på anmodning om aktindsigt fra byrådsmedlem Karen Damm informeres byrådet om korrespondance med Tilsynet. Dette er i sig selv meget kritisabelt."

Det fremgår i øvrigt af sagen, at byrådet den 22. juni 2011 traf beslutning om at ændre organisationen blandt andet således, at Forvaltningen Sundhed og Handicap blev sammenlagt med Ældreservice.

Det fremgår endvidere, at byrådet den 12. oktober 2011 behandlede en sag under overskriften "Sammenlægning Sundhed og Handicap og Ældreservice". Det fremgår af protokollen, at der under sammenlægningsprocessen er udarbejdet en procesplan med aktiviteter frem til januar 2012, og der er i den forbindelse udarbejdet en rapport af 9. september 2011, som beskriver sammenlægningsprocessen og den nye organisationsstruktur.

Det fremgår af rapporten, at forvaltningen Sundhed og Handicap har et i 2011 forventet budget på ca. 623 mio.

kr., at forvaltningen Ældreservices budget udgør ca. 612 mio. kr., og at den nye sammenlagte forvaltning vil have over 2.300 ansatte.

Derudover fremgår, at BDO har foretaget en validering af de økonomiske data, der indgår i den seneste ledelsesrapport af 31. maj 2011 samt udgiftsniveau i regnskaberne for perioden fra 2001 til 2010, budget 2011 og budgetoverslagene 2012-2014.

Valideringen omfatter politikområderne 13-Sundhed og forebyggelse, 17-Handicap og socialpsykiatri og udsatte og 19-Sygehus og genoptræning.

Ifølge rapporten vil der være et behov i 2011 for yderligere bevilling på politikområde 17 på ca. 33 mio. kr. ud over det, der er bevilget ved 2. budgetrevision i juni 2011 og på politikområde 19 på 10 mio. kr. Det fremgår endvidere, at oplysningerne i LIS' (beregningssystem) beskrivelse af politikområderne 13 og 19 bygger på et korrekt og dokumenteret grundlag.

Derudover fremgår det af sagen, at statsforvaltningen den 29. november 2011 afgav vejledende udtalelse til kommunen om, hvorvidt en ændring af styrelsesvedtægten, som nærmere beskrevet i kommunens henvendelse, midt i funktionsperioden ville indebære omkonstituering af økonomiudvalget og alle de stående udvalg, hvis blot et medlem begærede dette.

Følgende fremgår blandt andet af statsforvaltningens udtalelse:

"Valg af medlemmer til udvalg har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode, jf. § 17, stk. 3, 2. punktum, i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven – nu lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010, som senest er ændret ved § 1 i lov nr. 606 af 14. juni 2011).

Ifølge § 25 i styrelsesloven foretages kommunalbestyrelsens valg af to eller flere medlemmer til udvalg ved forholdstalsvalg for hvert udvalg for sig.

Det fremgår af § 24, stk. 3, i styrelsesloven, at kommunalbestyrelsens medlemmer ved forholdstalsvalg inddeles i de grupper, hvori medlemmer har anmeldt at ville stemme sammen.

Det fremgår endvidere af denne bestemmelse, at der ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg skal foretages samme gruppeanmeldelse.

Bestemmelsen i § 17, stk. 3, 2. punktum, afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra i funktionsperioden at gennemføre ændringer i kommunens udvalgsstruktur eller udvalgenes medlemstal i overensstemmelse med procedurereglerne i § 2 om styrelsesvedtægtsændringer.

Hvis kommunalbestyrelsen i funktionsperioden opretter eller nedlægger stående udvalg, sker der en så væsentlig ændring af forudsætningerne for valg til stående udvalg, at der, såfremt det begæres af blot et enkelt medlem, skal finde en fornyet konstituering sted af alle de stående udvalg. Der vil ved den fornyede konstituering være adgang til om ønsket at anmelde en ny gruppedeling. Begrundelsen herfor er, at de forudsætninger, der ligger til grund for gruppedannelsen ved en given udvalgsstruktur, ikke nødvendigvis er de samme, når udvalgsstrukturen ændres. Der er således ikke mere tale om det samme valg, jf. § 24, stk. 3.

Ved nedsættelse eller forhøjelse af medlemstallet i de stående udvalg skal der også foretages en omkonstituering af alle de stående udvalg med en ny samlet opgørelse af pladserne.

Det må også antages, at væsentlige ændringer i udvalgenes opgaveområder – uden samtidige ændringer i udvalgenes antal eller medlemstal – vil kunne medføre, at der skal ske omkonstituering af alle udvalg.

Det skal tilføjes, at der ikke ved en styrelsesvedtægtsændring må forfølges usaglige formål, og en ændring som alene gennemføres med henblik på at reducere et eller flere bestemte kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse på et bestemt sagsområde, vil ikke være lovlig. Der kan i det hele henvises til bemærkningerne i Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2010, side 184 f., og til bemærkningerne side 105 f., i Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1991.

Som det fremgår ovenfor, skal der ved valg til økonomiudvalg og stående udvalg foretages samme gruppeanmeldelse, jf. § 24, stk. 3, 3. punktum, i styrelsesloven.

Dette indebærer, at økonomiudvalget må medinddrages, hvis der på grund af ændringer i de stående udvalg skal ske nyvalg til disse, og der i den anledning anmeldes nye valggrupper.

Som kommunen har beskrevet de faktiske forhold, vil en nedlæggelse af Seniorudvalget og oprettelse af et Sund-

hedsudvalg med deraf følgende ændringer i opgavevaretagelsen i forhold til den nugældende vedtægt, efter statsforvaltningens opfattelse indebære så væsentlige ændringer i forudsætningerne for valget af medlemmer til de stående udvalg, at der, såfremt det begæres af blot et enkelt medlem, skal finde en fornyet konstituering sted af alle de stående udvalg, og at økonomiudvalget skal medinddrages, såfremt der anmeldes nye valggrupper.

Statsforvaltningen er således enig i kommunens opfattelse.”

Statsforvaltningens udtalelse:

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven - lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010, som senest er ændret ved § 1 i lov nr. 387 af 24. april 2012).

Udtrykket lovgivningen forstås som gældende ret i almindelighed, det vil sige både skreven og uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, såsom grund-sætningen om saglighed i forvaltningen.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til hensigtsmæssigheden af kommunale dispositioner, men alene tage stilling til dispositionens lovlighed.

Det fremgår af § 2, stk. 2 i styrelsesloven, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der skal vedtages af kommunalbestyrelsen.

Styrelseslovens § 17, stk. 1, angiver, at der til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

Det er således overladt til den enkelte kommunalbestyrelse, inden for rammerne af lovgivningen i øvrigt, at træffe beslutning om indretningen af styrelsen af de kommunale anliggender med hensyn til antallet af udvalg og disses myndighedsområder.

Det falder uden for statsforvaltningens kompetence at tage stilling til, om det i sig selv er hensigtsmæssigt at indrette styrelsen af de kommunale anliggender med et nyt Sundhedsudvalg og et Socialudvalg med en ændret opgave-

veportefølge og en samtidig nedlæggelse af Seniorudvalget, men som ovenfor nævnt vil statsforvaltningen kunne tage stilling til om ændringen af styrelsesvedtægten er båret af usaglige hensyn.

Statsforvaltningen konstaterer, at ændringerne i styrelsesvedtægten, som ovenfor nævnt, indebærer, at Seniorudvalget nedlægges og at opgaverne overføres til Socialudvalget.

Derudover indebærer ændringerne, at Socialudvalgets opgaver på sundhedsområdet overføres til et nyt oprettet udvalg: Sundhedsudvalget.

Statsforvaltningen konstaterer, at kommunalbestyrelsen i juni måned 2011 traf beslutning om at sammenlægge de to forvaltninger "Ældreservice" og "Handicap og Sundhed" på grund af en del snitfladeproblematikker mellem ældre- og handicapområdet, og på grund af store økonomiske problemer på handicapområdet.

Statsforvaltningen konstaterer endvidere, at der i forbindelse med sammenlægningsprocessen var udarbejdet en procesplan med aktiviteter frem til januar 2012.

Statsforvaltningen har noteret sig, at denne sammenlægning i administrationen efter (flertallet i) kommunalbestyrelsens opfattelse også bør afspejles i kommunens udvalgsstruktur.

En ændring af styrelsesvedtægten med henblik på at ændrede organisatoriske forhold afspejles i kommunens udvalgsstruktur kan efter statsforvaltningens opfattelse ikke anses for usagligt begrundet.

Det forhold, at der stilles forslag om en ændring af styrelsesvedtægten, således at et udvalg nedlægges, umiddelbart efter der har fundet et formandsskifte sted i det pågældende udvalg, ændrer ikke statsforvaltningens opfattelse.

Statsforvaltningen lægger vægt på, at forslaget om ændring af styrelsesvedtægten finder sted på et tidspunkt, hvor sammenlægningsprocessen er påbegyndt, men ikke afsluttet, sammenholdt med at lovgivningen ikke foreskriver, om og i givet fald hvornår, der skal ske ændring af styrelsesvedtægten, som følge af organisatoriske ændringer.

Det forhold, at (flertallet i) kommunalbestyrelsen samtidig vurderer, at det er hensigtsmæssigt at oprette et nyt Sundhedsudvalg med henblik på fortsat fokus på sund-

hedsområdet på tværs af kommunen, kan heller ikke føre til andet resultat, heller ikke selvom sundhedsområdet også indgår i den nye sammenlagte forvaltning.

Statsforvaltningen har i den forbindelse noteret sig, at der ikke foreligger oplysninger om snitfladeproblematikker på sundhedsområdet i forhold til de andre to dele af den nye forvaltning, og oprettelse af et udvalg selvsagt øger fokus på området.

Det er samlet set statsforvaltningens opfattelse, at der ikke er holdepunkter for at antage, at det har været usagligt begrundet at foreslå en ændring af styrelsesvedtægten.

Da ændringen i styrelsesvedtægten indebærer nedlæggelse af et udvalg og oprettelse af et andet, samtidig med at der er sket væsentlige ændringer i et af de stående udvalgs opgaveportefølje, har det ikke været i strid med lovgivningen, at der blev gennemført en omkonstituering.

Det bemærkes i øvrigt, at lovgivningen ikke foreskriver, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne orienteres om kommunens kontakt til det kommunale tilsyn. Dette kan bero på en aftale i kommunalbestyrelsen, som det kommunale tilsyn ikke påser overholdelsen af.

I øvrigt:

Sønderborg Byråd har fået en kopi af dette brev.

Udtalelsen vil snarest blive gjort tilgængelig på statsforvaltningens hjemmeside på internettet (www.statsforvaltning.dk).

Med venlig hilsen

Ninna Würtzen
Direktør

/Stella Böttger
specialkonsulent