STATSFORVALTNINGEN
MIDTJYLLAND

Samsø Kommunalbestyrelse
Langgade 1
Tranebjerg
8305 Samsø

10-11-2010

Kommunalbestyrelsers ret til information ved kommunalbestyrelsens budgetbehandling samt postlister

Medlemmer af den daværende Samsø Kommunalbestyrelse Karen Poulsen og Frits Andersen rettede den 11. oktober 2009 henvendelse til Statsforvaltningen Midtjylland, som fører det statslige tilsyn med kommunerne i Midtjylland, jf. kapitel VI i styrelsesloven[1].

Det var Karen Poulsens og Frits Andersens opfattelse, at de under kommunalbestyrelsens budgetlægning for 2010 var blevet misinformeret om kommunens økonomiske situation, at de på direkte spørgsmål til kommunens ledelse var blevet svaret med urigtige oplysninger, samt at de på forespørgsel om sagsindsigt i kommunens korrespondance var blevet nægtet indsigt og misinformeret om vigtig information fra Indenrigsministeriet.

Efter statsforvaltningens høring afgav Samsø Kommunalbestyrelse et svar den 12. november 2009. Kommunalbestyrelsen gav en række oplysninger om det økonomiske grundlag for udarbejdelsen af kommunens budget for 2010.

I en mindretalsudtalelse fandt Karen Poulsen og Frits Andersen, at flertallets svar ikke forholdt sig til de væsentligste punkter i deres klage til tilsynet. De fremhævede, at et brev af 3. september 2009 var blevet tilbageholdt, at de heller ikke efter direkte spørgsmål var blevet gjort bekendt med brevet, at brevet heller ikke figurerede på kommunens postliste, og at de var nægtet anmodet sagsindsigt.

Statsforvaltningen anmodede herefter kommunalbestyrelsen om at besvare en række uddybende spørgsmål om:

TILSYNET

STATSFORVALTNINGEN MIDTJYLLAND
ST. BLICHERS VEJ 6
POSTBOX: 151
6950 RINGKØBING

JOURNAL NR.: 2009-613/569
SAGSBEHANDLER: TIMMID
DIREKTE TELEFON: 7256 8575

TELEFON: 7256 8575
TELEFAX: 9732 4517
GIRO: 887 3747
EAN-NR. 5798000362314
midtjylland@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

TELEFONTID:
MANDAG - ONSDAG: 09.00-15.00
TORSDAG: 12.30-17.00
FREDAG: 09.00-12.00
EKSPEDITIONSTID:
MANDAG-ONSDAG 09.00-15.00
TORSDAG 09.00-17.00
FREDAG 09.00-12.00

[1] Lov om kommunernes styrelse, lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009 med senere ændringer

1. det dengang foreliggende finansieringsmæssige grundlag for kommunens budget 2010 og budgetoverslag 2011-13,
2. det beslutningsgrundlag, der blev fremlagt for kommunalbestyrelsens medlemmer, i budgetarbejdet,
3. kommunens retningslinjer og praksis for medlemmers adgang til sagsindsigt efter anmodning, herunder om forløbet i den konkrete sag, samt
4. kommunens postlister.

Kommunalbestyrelsen svarede statsforvaltningen i brev af 29. januar 2010.

På dette grundlag udtaler statsforvaltningen følgende om forannævnte 4 punkter:

1. Det finansieringsmæssige grundlag for kommunens budget 2010 og budgetoverslag 2011-13.

Kommunalbestyrelsen har til statsforvaltningen oplyst, at alle af kommunen deponerede beløb, herunder et omdiskuteret beløb på 6 mio. kr. vedrørende forsyningsområdet, er frigivet til kommunen, at de var indregnet i finansieringsgrundlag og likviditetsbudget, samt at dette fremgik af bilagsmaterialet til kommunalbestyrelsens 2. budgetbehandling den 8. oktober 2009. Statsforvaltningens spørgsmål om kommunens likviditetsudvikling frem til 2013 er besvaret ved henvisning til et af nævnte bilag, hvoraf det fremgår, at kassebeholdningen fra ultimo 2009 til ultimo 2013 forventedes at udgøre henholdsvis:

- 2009: 10,849 mio. kr.
- 2010: 14,602 mio. kr.
- 2011: 14,784 mio. kr.
- 2012: 14,005 mio. kr.
- 2013: 10,775 mio. kr.

Kommunalbestyrelsens besvarelse, for så vidt angår dette punkt, giver ikke statsforvaltningen anledning til bemærkninger.

Statsforvaltningen er opmærksom på, at der ved budgetlægningen for 2011-14 er budgetteret med en ringere likviditet i de første år, end der blev i oktober 2009.

2. Beslutningsgrundlag for kommunalbestyrelsens medlemmer i budgetarbejdet

Statsforvaltningen spurgte den 11. december 2009 kommunalbestyrelsen, om den har fastsat regler om, hvilke breve til kommunen kommunalbestyrelsens medlemmer skal orienteres om. Konkret spurgte statsforvaltningen, om medlemmerne i forbindelse med budgetlægningen var

orienteret om Indenrigs- og Socialministeriets brev af 3. september 2009 eller dettes indhold.

Kommunalbestyrelsen svarede, at kommunalbestyrelsens medlemmer i overensstemmelse med styrelseslovens § 42b informeres om revisionens beretninger. Derudover har kommunen ikke nedskrevne retningslinjer om information til medlemmerne, men det anføres: "Øvrige henvendelser til kommunen, der vedrører forhold til politisk stillingtagen, forelægges for udvalget/kommunalbestyrelsen på førstkommende møde, når materiale og oplysninger foreligger i afklaret og sagsbehandlet form med indstillinger fra administrationen."

Om det konkrete brev fra ministeriet blev medlemmerne informeret ved mail af 23. september 2009, vedhæftet bilag og forklaringer til ministeriets svar. Det er "... kommunalbestyrelsens generelle opfattelse, at information om materiale/korrespondance ikke skal fremlægges forinden administrationen har foretaget sagsbehandling og der kan fremlægges konkret materiale med indstillinger fra administrationen. ... Da der samtidig ikke har været afholdt politiske møder i perioden 15. september – 8. oktober 2009 anses administrationens information pr. mail den 23. september 2009 for tilfredsstillende."

Statsforvaltningen bemærker:

Styrelseslovens § 8, stk. 4-6, har følgende indhold:

> "Stk. 4. Borgmesteren sørger for, at der så vidt muligt senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder udsendes en dagsorden til medlemmerne, og at det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt er tilgængeligt for medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet. Medlemmerne har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, endvidere ret til at gennemse det fremlagte materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen.
>
> Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne skal have tilsendt sagsmateriale til brug for behandlingen af sagerne, herunder eventuelle sagsbeskrivelser og indstillinger. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen.
>
> Stk. 6. En fortegnelse over de sager, der vil komme til behandling på kommunalbestyrelsens møde, samt en udskrift af beslutningsprotokollen skal med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om

ninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, så vidt muligt være fremlagt et eller flere steder i kommunen."

Med virkning fra 1. januar 2010 er dog i stk. 6 ordene "være fremlagt et eller flere steder i kommunen" ændret til "offentliggøres". Som ny § 8a er samtidig indsat:

> "Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at materiale, som skal være tilgængeligt for eller sendes til et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, kun formidles elektronisk. Kommunalbestyrelsen skal i den forbindelse godtgøre medlemmernes udgifter til det fornødne udstyr m.v. eller stille dette udstyr m.v. til rådighed for medlemmerne."

Styrelseslovens § 30 og § 31 har følgende indhold (uddrag):

> "§ 30. Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.
>
> § 31. …
> Stk. 3. Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Formanden fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges denne med eventuelle erklæringer. …
> Stk. 4. I styrelsesvedtægten kan fastsættes nærmere regler om formandens forretninger."

Der findes ikke derudover lovregler, der foreskriver generelt, i hvilken udstrækning kommunalbestyrelsens sager skal forberedes og medlemmerne orienteres.

Derimod indeholder Indenrigsministeriets normalforretningsorden for kommuner[2] nogle uddybende retningslinjer i sin § 3. Disse retningslinjer er ikke forpligtende for kommunalbestyrelsen, men kan være vedtaget af denne i en forretningsorden for Samsø Kommunalbestyrelse, jf. styrelseslovens § 2, stk. 4, og dermed forpligte borgmesteren i hans virke som øverste daglige leder af administrationen og som formand for kommunalbestyrelsen. Statsforvaltningen er ikke bekendt med, om Samsø Kommunalbestyrelse har vedtaget en forretningsorden med dette indhold.

Som det fremgår af de gengivne lovbestemmelser, beror det inden for ret vide rammer på beslutning eller sædva-

[2] Indenrigsministeriets cirkulære nr. 129 af 27. juni 1969

ner i den enkelte kommunalbestyrelse, i hvilket omfang og på hvilken måde kommunalbestyrelsens medlemmer bliver orienteret om grundlaget for de beslutninger, de skal medvirke til.

Er et medlem generelt ikke tilfreds med den information, han modtager, kan han benytte sin ret til at stille forslag efter styrelseslovens § 11, stk. 1, om en ændret forretningsorden eller arbejdsgang. Vedrører utilfredsheden en aktuelt foreliggende sag, må medlemmet under behandlingen af den i kommunalbestyrelsen stille forslag om yderligere belysning af sagen og om fornødent udsættelse af sagens behandling.

Det beror på kommunalbestyrelsen(s flertal), hvorvidt et sådant forslag fra enkelte medlemmer skal imødekommes.

Helt frit står kommunalbestyrelsen dog ikke, når den skal beslutte, hvad der kan anses for "det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen", jf. styrelseslovens § 8, stk. 4. Der antages at gælde en kommunalretlig grundsætning om, at materialet i sit omfang, indhold og form skal give medlemmerne et forsvarligt beslutningsgrundlag. Træffer kommunalbestyrelsen en afgørelse på et grundlag, som efterfølgende af f.eks. tilsynsmyndigheden anses for uforsvarligt, kan det medføre ugyldighed af den trufne afgørelse, efter omstændighederne ansvar for dem, der har medvirket til beslutningen, for beslutningens konsekvenser. Det medlem, der finder grundlaget for en foreslået beslutning uforsvarligt ringe, og som ikke kan få flertallets tilslutning til en afhjælpning heraf, må efter omstændighederne kunne frigøre sig for ansvaret for beslutningen ved at stemme imod den eller undlade at stemme.
Statsforvaltningen finder, at der ikke i det konkret beskrevne forløb af budgetarbejdet i Samsø Kommune i efteråret 2009 er tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at det for medlemmerne foreliggende materiale var uforsvarligt.

Lige som der ikke findes nærmere lovregler om, hvilket grundlag der skal stilles til medlemmernes rådighed, for beslutninger, de skal deltage i på et møde, således findes der heller ikke lovregler om, at medlemmerne mellem møder har krav på løbende information om kommunens forhold, herunder om korrespondance med ministerier og andre myndigheder. Kommunalbestyrelsen kan vedtage nærmere retningslinjer om sådanne forhold, hvis den ønsker det. I mangel af sådan vedtagelse er medlemmerne henvist til at benytte sig af deres ret til sagsindsigt efter styrelseslovens 9, jf. nedenfor.

Statsforvaltningen har således ingen bemærkninger til den retningslinje, kommunalbestyrelsen ifølge sin udtalelse af 29. januar 2010 følger: "Øvrige henvendelser til kommunen, der vedrører forhold til politisk stillingtagen, forelægges for udvalget/kommunalbestyrelsen på førstkommende møde, når materiale og oplysninger foreligger i afklaret og sagsbehandlet form med indstillinger fra administrationen."

3. Kommunens retningslinjer og praksis for medlemmers adgang til sagsindsigt efter anmodning

Statsforvaltningen spurgte den 11. december 2009 Samsø Kommunalbestyrelse, om den har fastsat regler om sagsindsigt, herunder om, til hvem og på hvilken måde dens medlemmer skal henvende sig for at opnå sagsindsigt, og med hvilken frist en anmodning skal imødekommes. Statsforvaltningen spurgte endvidere til kommunalbestyrelsens opfattelse af det konkrete forløb i kommunen i september 2009, og om forløbet efter kommunalbestyrelsens opfattelse havde været tilfredsstillende.

Samsø Kommunalbestyrelse svarede den 29. januar 2010, at kommunalbestyrelsesmedlemmers anmodninger om sagsindsigt behandles efter styrelseslovens § 9, og at de skal fremsættes gennem udvalgets formand eller borgmesteren. Medlemmerne er orienteret om denne fremgangsmåde. Henvender et medlem sig i stedet direkte til kommunens administration, henvises de til at følge den fastsatte fremgangsmåde, eller anmodningen besvares og borgmesteren orienteres samtidig. Kommunalbestyrelsen har ikke fastsat en særlig frist for behandling af anmodninger om sagsindsigt, men kommunens almindelige målsætninger indebærer, at sager skal behandles inden for 14 dage, i det mindste ved en orientering om sagens videre behandling.

Det konkrete forløb, som Karen Poulsen og Frits Andersen har beskrevet, bekræfter kommunalbestyrelsen. Den beklager de to medlemmers oplevelse af situationen, men finder kommunalbestyrelsesmedlemmernes adgang til sagsindsigt tilfredsstillende opfyldt under de givne omstændigheder i det konkrete tilfælde og henviser til, at materialet ikke forelå afklaret og i sin endelige form.

Statsforvaltningen bemærker:

Styrelseslovens § 9 har følgende ordlyd:

> "Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har som led i varetagelsen af sit hverv ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

> Stk. 2. Begæring om sagsindsigt efter stk. 1 skal rettes til borgmesteren.
> Stk. 3. Borgmesteren kan begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder.
> Stk. 4. Et medlem har ret til efter anmodning at få tilsendt kopi af sagsmateriale, hvori den pågældende har ret til sagsindsigt, jf. stk. 1-3. Kommunalbestyrelsen kan dog fastsætte nærmere retningslinjer for udøvelsen af retten til at få tilsendt sagsmateriale, herunder begrænsninger i retten hertil, når dette findes nødvendigt."

Denne ret til sagsindsigt for kommunalbestyrelsens medlemmer er mere vidtgående end andre borgeres adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven.

Retten til sagsindsigt må antages at være begrundet i, at de folkevalgte er medlemmer af kommunens øverste organ, jf. styrelseslovens § 2. I den egenskab har de del i ansvaret for kommunens virksomhed, og de bærer herunder også et personligt ansvar for lovligheden og rigtigheden af kommunens dispositioner. Der er tale om såvel det retlige som det politiske ansvar.

For at kunne løfte dette ansvar har medlemmerne forskellige rettigheder, herunder retten til at få indsigt i kommunens sagsmateriale. Retten til indsigt kan efter omstændighederne være en forudsætning for at kunne benytte retten, som medlemmerne også har efter styrelseslovens § 11, stk. 1, til at indbringe et spørgsmål for kommunalbestyrelsen og fremsætte forslag til beslutninger i kommunalbestyrelsen om kommunens anliggender.
På denne baggrund må det efter statsforvaltningens opfattelse antages, at et medlems ønske om sagsindsigt principielt skal imødekommes straks eller så snart efter anmodningen, det er praktisk muligt.

Lovens regel om sagsindsigt forudsætter, at det sagsmateriale, der ønskes indsigt i, foreligger "i endelig form". Det indebærer, at der ikke er ret til sagsindsigt i et dokument, som fortsat er under udarbejdelse hos sagsbehandleren. Det må antages, at hvis dokumentet er så færdigt, at det f.eks. er afgivet til en chef eller en kollega i forvaltningen, så har et kommunalbestyrelsesmedlem også adgang til indsigt i det. Begrænsningen, hvorefter kun et dokument "i endelig form", skal udleveres, er altså snævrere end begrebet "interne arbejdsdokumenter" i offentlighedslovens § 7. Korrespondance mellem kommunen og borgere eller andre

borgere eller andre myndigheder er omfattet af kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til sagsindsigt.

Ifølge styrelseslovens § 9, stk. 3, kan borgmesteren begrænse retten til sagsindsigt, når det er nødvendigt af hensyn til sagernes ekspedition, eller når en adgang til sagsindsigt i øvrigt vil være forbundet med uforholdsmæssigt store vanskeligheder. Det må antages, at denne begrænsning udelukkende tager sigte på at undgå unødigt ressourceforbrug i kommunen. Den kan efter statsforvaltningens opfattelse ikke danne baggrund for, at en anmodet sagsindsigt udsættes, f.eks. indtil den pågældende sag er færdigbehandlet eller forberedt til et vist stadium af klarhed i kommunens administration.

Lovens udgangspunkt i § 9, stk. 2, er, at et medlem, der ønsker sagsindsigt, skal henvende sig herom til borgmesteren, der ifølge § 31, stk. 3, er den øverste daglige leder af kommunens administration. Der er dog ikke noget i vejen for, at borgmesteren delegerer til administrationen at modtage og ekspedere begæringer om sagsindsigt. Der er heller ikke noget i vejen for, at borgmesteren i så fald kræver sig orienteret om sådanne begæringer og om, hvad der er udleveret.

Medlemmet bestemmer som hovedregel selv, om han ønsker at gennemse det pågældende sagsmateriale eller at få tilsendt kopi heraf, jf. lovens § 9, stk. 4. Dog kan kommunalbestyrelsen fastsætte begrænsninger i adgangen til at få tilsendt sagsmateriale. I den forbindelse henvises til ovennævnte § 8 a i styrelsesloven, hvorefter kommunalbestyrelsen kan beslutte, at materiale, som skal være tilgængeligt for eller sendes til et eller flere medlemmer af kommunalbestyrelsen, kun formidles elektronisk til dem.

Statsforvaltningen finder herefter, at det ikke var lovligt, når de to medlemmer af Samsø Kommunalbestyrelse ikke straks fik udleveret eller blev orienteret om korrespondance, som kommunens administration havde ført med Indenrigs- og Socialministeriet. Statsforvaltningen henstiller, at adgangen til sagsindsigt fremover administreres efter lovgivningen, som den her er beskrevet, men foretager sig ikke andet i anledning af forløbet i 2009.

4. Kommunens postlister

Samsø Kommunalbestyrelse har den 29. januar 2010 i sin udtalelse til statsforvaltningen bekræftet, at Indenrigs- og Socialministeriets brev af 3. september 2009 til Samsø Kommune ikke blev optaget på kommunens postliste, da der var tale om ”en intern dialog mellem myndigheder”. Kommunalbestyrelsen redegør samtidig for sine retnings-

linjer for udarbejdelse af postlister i kommunen. Der gælder ifølge disse nogle kriterier for, hvad der skal optages på postlisten, og nogle undtagelser. Generelt skal det altid vurderes konkret, om et dokument skal optages på postlisten.

Statsforvaltningen bemærker, at der ikke i lovgivningen er en pligt for offentlige myndigheder til at føre og offentliggøre postlister. Der er heller ikke regler, der kræver, at bestemte dokumenter offentliggøres af en kommune af egen drift. Bortset fra reglerne om tavshedspligt er der omvendt ikke noget til hinder for, at kommunen fører en postliste.

Statsforvaltningen har på den baggrund ingen bemærkninger til, at det omhandlede brev af 3. september 2009 ikke blev optaget på kommunens postliste.

For ordens skyld bemærkes, at det omhandlede brev efter statsforvaltningens opfattelse har en sådan karakter og et sådant indhold, at det ikke ville kunne tilbageholdes, hvis en borger anmodede om aktindsigt i den pågældende sag efter offentlighedsloven.

Kopi af denne udtalelse er sendt til Karen Poulsen og Frits Andersen.

Statsforvaltningen anmoder om, at kommunalbestyrelsens medlemmer gøres bekendt med denne udtalelse.

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

Venlig hilsen

Torben Sørensen

/Martin Basse