



Ankestyrelsens brev til Greve Kommune

**Tilsynsudtalelse om kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til dagsordener under lovligt forfald**

8. december 2023

J.nr. 21-25678

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Greve Kommunes spørgsmål om, hvorvidt kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har lovligt forfald, skal have adgang til dagsordener, herunder dagsordenspunkter, der behandles for lukkede døre.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

**Resumé**

Ankestyrelsen finder ikke, at der er holdepunkter i kommunestyrelsesloven for, at en kommune kan have en praksis, der generelt afskærer kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har lovligt forfald, fra at have adgang til dagsordener, herunder punkter der behandles for lukkede døre.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi beder kommunalbestyrelsen i Greve Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til.

Vi beklager den lange sagsbehandlingstid.

**Sagens oplysninger**

Greve Kommune henvendte sig den 9. juni 2021 til Ankestyrelsen.

Følgende fremgik bl.a. af henvendelsen:

”Greve Kommune henvender sig til Det Kommunale Tilsyn i anledning af en konkret sag, hvor kommunen har modtaget rådgivning fra KL.

Konkret handler spørgsmålet om, hvorvidt et medlem af Greve Byråd, der aktuelt har orlov pga. sygdom, frem til den 17. august 2021, skal have adgang til dagsordener under vedkommendes orlov. Det bemærkes, at medlemmet også sidder i økonomiudvalget i Greve Kommune.

De konkrete omstændigheder forholder sig sådan, at der under medlemmets orlov er afholdt et møde i økonomiudvalget (mødet er afholdt den 7. juni 2021), på dagsorden til dette møde var der et lukket punkt. KL har i den konkrete sag rådgivet Greve Kommune om, at det medlem, som aktuelt har orlov, ikke skal have adgang til dagsordenen, herunder det lukkede punkt. KL har på baggrund af Greve Kommunes henvendelse undersøgt litteraturen og såvel Greve Kommune, som KL har været i dialog med Indenrigsministeriet, der dog ikke kunne udtale sig derom. KL oplyste derfor til Greve Kommune, at der for KL at se ikke var et klart svar herfor, og KL var af den opfattelse, at medlemmet på orlov ikke skulle have adgang til den lukkede sag.

Greve Kommune ønsker Tilsynets vurdering af KL's rådgivning, herunder hvorvidt Tilsynet er enig i denne vurdering fra KL. Er det således korrekt, at et medlem på orlov ikke skal have adgang til dagsordener, herunder lukkede punkter under sin orlov fra hvervet.

Det skal i øvrigt oplyses, at Greve Kommune på baggrund af ovenstående vejledning fra KL har foretaget den praksisændring, at man som medlem af Byrådet, der har orlov, ikke skal have adgang til de elektroniske dagsordener i den periode, hvor man har orlov. Denne praksis ønsker Greve Kommune ligeledes Tilsynets vurdering af.

Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at Greve Kommune er opmærksom på, at et medlem på orlov skal have adgang til dagsordener i god tid inden vedkommende vender tilbage fra sin orlov, så medlemmet har tid til at orientere sig i de sager, som medlemmet skal være med til at tage stilling til. Greve Kommune er endvidere opmærksom på, at et medlem på orlov skal have adgang til beslutningsprotokoller."

Kommunen oplyste den 1. juli 2021 telefonisk til Ankestyrelsen, at den havde besluttet, at det pågældende medlem ikke kunne få adgang til dagsordenspunkter, der behandles for lukkede døre. Stedfortræderen havde adgang, og der ville blive lukket op for medlemmets adgang i god

tid før, vedkommende vendte tilbage. Kommunen oplyste videre, at den fortsat gerne ville have svar fra Ankestyrelsen.

## **Regler og praksis**

Kommunalbestyrelsesmedlemmer har pligt til at varetage hvervet i funktionsperioden, hvilket i praksis først og fremmest vil sige, at de har pligt til at deltage i møder, som afholdes i kommunalbestyrelsen og i de udvalg, hvoraf de pågældende er medlemmer.

Mødepligten modificeres af, at det anerkendes, at medlemmer kan have lovligt forfald.

Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 314 f.

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 15, stk. 2, 1. pkt.:

### **”§ 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 førstkommende møde i kommunalbestyrelsen.”

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 28, stk. 2, 1. pkt.:

### **”§ 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.”

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 8, stk. 4:

### **”§ 8. [...]**

*Stk. 4.* Borgmesteren sørger for, at en dagsorden og det fornødne materiale, herunder eventuelle udvalgserklæringer, til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, udsendes til medlemmerne senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder.”

Følgende fremgår af Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 160 f.:

”Bestemmelsen i § 8, stk. 4, indebærer, at dagsorden og det fornødne materiale udsendes til kommunalbestyrelsens medlemmer.

[...]

Der stilles ikke krav til måden, hvorpå dagsordenen og materialet udsendes. Udsendelse kan således ske med almindelig post, med elektronisk post, med bud eller på anden vis. [...] Valget af forsendelsesmetode skal være sagligt og må ikke have til formål at hindre medlemmernes forberedelse.”

Det fremgår af kommunestyrelseslovens § 20, stk. 3, 3. pkt., at der forud for udvalgenes møder udsendes en dagsorden og det fornødne materiale til medlemmerne. Der er ikke i loven fastsat en tidsfrist herfor, men det følger af almindelige kommunalretlige grundsætninger, at dagsordenen og det fornødne materiale skal være tilgængeligt så betids, at medlemmerne har en rimelig tid til at forberede deres stillingtagen.

Vi henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 456 f.

Følgende fremgår af § 3, stk. 2, i forretningsordenen for Greve Byråd:

”Borgmesteren foranlediger senest 4 hverdage inden et ordinært mødes afholdelse, at der digitalt tilsendes hvert af Byrådets medlemmer en dagsorden. Mødereferater fra åbne møder vil være tilgængelige digitalt på Greve Kommunes hjemmeside, [www.greve.dk](http://www.greve.dk). Mødereferater fra lukkede møder vil være tilgængelige digitalt for byrådsmedlemmer. Tidsfristen på 4 hverdage for digital udsendelse af dagsorden gælder alle de af Byrådet nedsatte udvalg.”

Følgende fremgår af Dansk Kommunalforvaltning I, Kommunalbestyrelsen og dens udvalg, Erik Harder, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 5. reviderede udgave 1988, side 146:

”Set i relation til stedfortræderproblemet er medlemskab af kommunalbestyrelsen karakteriseret ved, at kommunalbestyrelsens

opgaver ikke er begrænset til enkeltsager, der finder deres endelige behandling ved de enkelte møder; kommunalbestyrelsens virksomhed udgør principielt en sammenhængende helhed. Medlemshvervets indhold er derfor ikke begrænset til deltagelsen i kommunalbestyrelsens mødevirksomhed, men indebærer foruden deltagelsen i udvalgsarbejdet og øvrige hverv også et almindeligt medansvar, der giver sig udslag i en pligt og ret til at følge med i kommunens virksomhed, især på det økonomiske område.”

Følgende fremgår af Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 329:

”Der er ikke noget til hinder for, at en kommunalbestyrelse vedtager at holde et medlem, for hvem der er indkaldt stedfortræder i henhold til § 15, stk. 2, orienteret ved fremsendelse af protokoludskrifter fra møder i kommunalbestyrelsen og i de udvalg, som den pågældende er medlem af. (Skr. af 10. februar 1975, j.nr. 1975/12012/1302-1, resumé-databasen 75.1.1). Se om fraværende medlemmers mulighed for at benytte sig af deres ret til sagsindsigt afsnit 1 under § 9, stk. 1. Bl.a. på baggrund af det, der fremgår dér, forekommer det ikke at være entydigt rigtigt, når ministeriet i den nævnte skrivelse fra 1975 lagde til grund, at et medlem, for hvem der er indkaldt stedfortræder i henhold til § 15, stk. 2, ikke er medlem af kommunalbestyrelsen.”

Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium gav den 4. december 2014 et telefonisk svar til KL om kommunalbestyrelsesmedlemmers mulighed for at benytte sig af adgangen til sagsindsigt efter kommunestyrelseslovens § 9, mens de er på barsel. KL havde henvendt sig til ministeriet på baggrund af en forespørgsel fra en kommune. I den konkrete sag var det oplyst, at den pågældende ville vende tilbage til sine hverv den 28. november 2014, og det blev derfor lagt til grund, at sagsindsigten var søgt kort tid forinden.

Følgende fremgår af ministeriets svar (en fodnote er udeladt):

”Spørgsmålet må løses ud fra de samme betragtninger, som blev lagt til grund i ministeriets udtalelse af 8. december 2011, således at der navnlig lægges vægt på, at retten til sagsindsigt er en ret, som medlemmet har som led i sit hverv. Dette indebærer, at sagsindsigten skal vedrøre en sag, som vil kunne indbringes for kommunalbestyrelsen som kompetent organ, og formålet med retten til sagsindsigt er at bidrage til medlemmets varetagelse af

sit hverv som medansvarlig for alle kommunens dispositioner og give vedkommende mulighed for at føre den kontrol med den kommunale administration, som vedkommende finder nødvendig og ønskelig.

Adgangen til sagsindsigt må derfor ikke fortolkes snævert, og man kan ikke alene med henvisning til, at vedkommende har lovligt forfald i en periode af en vis varighed, afskære vedkommendes adgang til aktindsigt. Det ville være ganske vanskeligt at fastlægge, hvor lang en sådan periode skulle være, og der er ikke holdepunkter i loven for, at sådant kriterium kan lægges til grund.

I det foreliggende tilfælde, hvor det må lægges til grund, at anmodningen om sagsindsigt er fremsat ret kort tid forinden, at medlemmet vender tilbage til varetagelsen af sit hverv, er der således – alt andet lige – ingen grund til at antage, at anmodningen ikke er fremsat som led i hvervet.

Noget andet kan gøre sig gældende i andre tilfælde, f.eks., hvor et medlem i begyndelsen af en langvarig forfaldsperiode anmoder om sagsindsigt. Også i sådanne tilfælde vil der dog kunne være tale om, at en begæring fremsættes som led i hvervet, og det vil derfor bero på en konkret vurdering, der ikke blot beror på varigheden af medlemmets resterende fraværsperiode, om vedkommende har ret til sagsindsigt som led i udøvelsen af sit hverv.

Også i tilfælde, hvor borgmesteren i første omgang har afvist en anmodning om sagsindsigt fra et medlem, der har lovligt forfald, med den begrundelse, at den ikke er fremsat som led i varetagelsen af hvervet, vil nye og supplerende oplysninger fra medlemmet kunne begrunde, at det alligevel ikke kan udelukkes, at begæringen er fremsat som led i medlemmets hverv, og så kan et sådant afslag ikke opretholdes. Se hertil også ovennævnte udtalelse af 8. december 2011.”

### **Sådan vurderer vi sagen**

Som det fremgår ovenfor, har Greve Kommune oplyst, at kommunen har foretaget en praksisændring, hvorefter byrådsmedlemmer, ”der har orlov, ikke skal have adgang til de elektroniske dagsordner i den periode, hvor man har orlov.”

Ankestyrelsen har lagt til grund, at der er tale om medlemmer, der har lovligt forfald – det vil sige forfald, der kan begrunde indkaldelse af stedfortræder efter kommunestyrelseslovens bestemmelser.

Ankestyrelsen har på baggrund af sagens oplysninger også lagt til grund, at disse medlemmer efter praksisændringen ikke har adgang til dagsordener, herunder dagsordenspunkter, der behandles for lukkede døre.

Som det fremgår ovenfor, følger det af tilsynsmyndighedernes praksis, at adgangen til sagsindsigt ikke må fortolkes snævert, og at man ikke alene med henvisning til, at vedkommende har lovligt forfald i en periode af en vis varighed, kan afskære et kommunalbestyrelsesmedlems adgang til sagsindsigt. Der må efter praksis navnlig lægges vægt på, at retten til sagsindsigt er en ret, som medlemmet har som led i udøvelsen af sit hverv.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at de samme betragtninger gør sig gældende i forhold til spørgsmålet om adgang til dagsordener, herunder punkter, der behandles for lukkede døre.

Det må derfor bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om et medlem, der har lovligt forfald, har ret til at få adgang. Det vil således ikke alene bero på varigheden af medlemmets resterende fraværperiode, om vedkommende har ret til at få adgang til dagsordensmateriale, herunder punkter, der behandles for lukkede døre, men navnlig på om det sker som led i udøvelsen af medlemmets hverv.

Vi henviser i den forbindelse til, at det fraværende medlem forsat er medlem af kommunalbestyrelsen, og at vedkommende således fortsat kan have en interesse i at følge med i kommunens virksomhed som led i sit hverv.

Vi finder på den baggrund, at der ikke er holdepunkter i kommunestyrelsesloven for, at en kommune kan have en praksis, der generelt afskærer kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har lovligt forfald, fra at have adgang til dagsordener, herunder punkter der behandles for lukkede døre.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at Greve Kommunes praksisændring ikke er i overensstemmelse med de styrelsesretlige regler.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at Greve Kommune giver medlemmer, der har lovligt forfald, adgang til dagsordener i god tid, inden de vender tilbage.

### **Vi beder om kommunens bemærkninger til vores udtalelse**

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Greve Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver kommunen anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Dorthe Langelund

### **Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)