

Willy Sahl
Arnbjergvej 18, Lavensby
6430 Nordborg

30-03-2009

TILSYNET

MED KOMMUNERNE
I REGION SYDDANMARK

Du har som regionsrådsmedlem rettet henvendelse til Statsforvaltningen Syddanmark vedrørende Region Syddanmarks administration af reglerne for stedfortræderindkaldelse.

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
STORETORV 10
6200 AABENRAA

Statsforvaltningen er mest tilbøjelig til at mene, at det ikke har været i overensstemmelse med lovgivningen, at der den 29. september 2008 blev indkaldt stedfortræder for en del af mødet for et medlem, der på grund af sin helbredstilstand ikke kunne deltage i mødet i sin helhed.

JOURNAL NR.: 2008-613/447
SAGSBEHANDLER: SBSOE
DIREKTE TELEFON: 7256 7982

Da stedfortræderen i det pågældende møde imidlertid ikke ses at have haft afgørende indflydelse på udfaldet af de sager, som stedfortræderen deltog i behandlingen af, foretager statsforvaltningen ikke yderligere i sagen.

TELEFON: 7256 7900
TELEFAX: 7462 8409
EAN-NR. 5798000362291
SE-NR. 29 37 62 71
syddanmark@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

Desuden er det statsforvaltningens opfattelse, at det ikke har været i overensstemmelse med lovgivningen, såfremt nogle eller alle stedfortrædere har deltaget i prøvelsen af, hvorvidt betingelserne for indkaldelse har været opfyldt.

EKSPEDITIONSTID:
MANDAG - ONSDAG: 10.00-15.00
TORSDAG: 10.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

Da de øvrige stedfortrædere i mødet den 29. september 2008 ikke ses at have haft afgørende indflydelse på udfaldet af de sager, de har deltaget i behandlingen af, foretager statsforvaltningen ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

TELEFONTID:
MANDAG-ONSDAG: 09.00-13.00
TORSDAG: 12.00-16.00
FREDAG: 09.00-13.00

Det er statsforvaltningens opfattelse, at det ikke har været i strid med lovgivningen, såfremt beslutningen, om at anse betingelserne for stedfortræderindkaldelse for opfyldt, er truffet stiltiende.

Det er tillige statsforvaltningens opfattelse, at indkaldelse af stedfortræderen for regionsrådsmedlem Poul-Erik Svendsen i mødet den 27. oktober 2008 har været i overensstemmelse med lovgivningen.

Derudover har statsforvaltningen ikke bemærkninger til regionsrådets administration af reglerne om stedfortræderindkaldelse.

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

Sagens baggrund :

Følgende fremgår af din henvendelse, dateret den 10. oktober 2008 :

"Til regionsrådsmødet den 29.09.2008 havde regionsrådsformanden indkaldt 3 suppleanter for 3 regionsrådsmedlemmer, der alle var fraværende på grund af ferie i udlandet.

Regionsrådet træffer sine beslutninger igennem dagsorder og beslutninger skal indføres i en beslutningsprotokol. Til regionsrådsmødet den 29.09.2008 var der ikke et punkt på dagsordenen om indkaldelse af stedfortrædere. Det fremgår heller ikke af beslutningsprotokollen, at der er truffet beslutning om indkaldelse af stedfortrædere. Jeg mener derfor, at de pågældende suppleanter ikke er godkendt og som følge heraf heller ikke kunne deltage i regionsrådets behandling af punkterne på dagsordenen. Karen Baungaard deltog i behandlingen af punkterne 1-7, hvorefter hun forlod mødet, angiveligt på grund af sygdom. Som stedfortræder var Steen J. Klaaby indkaldt og deltog i behandlingen af de resterende punkter på dagsordenen. Er det i overensstemmelse med styrelseslovens § 15, stk. 2.

Regionsrådet har desuden været afskåret fra at træffe beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er tilstede, således som det er beskrevet i styrelseslovens § 15, stk. 4.

Det daværende Indenrigsministeriet, siden november 2007 Velfærdsministeriet, har i udtalelse nr. 60339 [af 21. oktober 1998 til et bydelsrådsmedlem, statsforvaltningens tilføjelse] bekræftet, at der skal foretages en prøvelse af, om betingelserne for stedfortræderens indtræden er opfyldt.

På regionsrådsmødet den 27.10.2008 var der ligeledes afbud fra 3 regionsrådsmedlemmer. Der var kun indkaldt 2 suppleanter, idet det ikke var muligt at få indkaldt en suppleant for et konservativt medlem.

Der blev foretaget en afstemning uden for dagsorden, hvor et flertal godkendte indkaldelsen af 2 suppleanter. Suppleanterne deltog selv i afstemningen og var dermed med til at godkende sig selv.

Der blev oplyst, at regionsrådsmedlem Poul Erik Svendsen var på rejse til USA. Jeg har efterfølgende fået oplyst, at

formålet med rejsen var deltagelse i en konference, hvor han deltog som regionsrådsmedlem.

Vil en sådan deltagelse falde ind under begrebet : varetagelse af andet offentligt hverv. Eller er der tale om en deltagelse i et arrangement, der er naturligt for regionsrådsmedlemmer og derfor ikke tale om et fravær fra regionsrådsarbejdet i almindelighed. Vil en deltagelse i en konference, hvis formål er relevant for regionsrådspolitikeres arbejde og som finder sted i Danmark, indebære, at der er hjemmel til at indkalde suppleanter for eventuelle deltagere i konferencen og som derfor må melde afbud til et regionsrådsmøde.

Vil der kunne indkaldes en stedfortræder i en situation, hvor en selvstændig melder forfald til et regionsrådsmøde, fordi han skal passe et forretningsanliggende. Vil der tilsvarende kunne indkaldes en stedfortræder, hvis en lønmodtager melder forfald, fordi han skal passe sit arbejde.

Regionsrådet har på min anmodning drøftet indkaldelse af stedfortræder på regionsrådsmødet den 27.10.2008. Regionsrådssekretariatet har til brug for besvarelsen udarbejdet et notat.

I notatet gives der udtryk for, at der er juridisk grundlag for at indkalde stedfortrædere, når et medlem er bortrejst på ferie i udlandet.

Såfremt der er tale om et fravær der skyldes ferie, der afvikles på bopælen eller inden for landets grænser, vil det skulle vurderes i hvert enkelt tilfælde.

Kan tilsynet udtale sig om, hvilket vurderinger der kan lægges til grund for at feriefraværet berettiger til indkaldelse af suppleanter, når ferien afvikles indenfor landets grænser.”

Følgende fremgår blandt andet af Region Syddanmarks besvarelse af 27. november 2008 :

”...

Regionens praksis for indkaldelse af stedfortrædere

Region Syddanmark har, jfr. bestemmelsen i den kommunale styrelseslov § 65 c, vedtaget en øget adgang til stedfortræderindkaldelse i forhold til reglerne i den kommunale styrelseslov § 15, stk. 2:

I styrelsesvedtægten for Region Syddanmark, som er vedtaget af regionsrådet den 9. november og 14. december 2006 fremgår følgende af § 13, som er godkendt af Indenrigs- og Sundhedsministeriet med skrivelse af 5. februar 2007, i medfør af regionslovens § 36, stk. 1:

”Formanden indkalder stedfortræderen til regionsrådets møde, når et medlem er forhindret i at deltage i mødet på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger el/er lignende. Stedfortræderen

indkaldes uanset den forventede varighed af medlemmets fravær.

Stk. 2. Medlemmet underretter tidligst muligt formanden om sit fravær.”

Bestemmelsen er en fravigelse af reglerne i den kommunale styrelseslov § 15, stk. 2, idet det ifølge styrelseslovens normalregler er en betingelse, at der skal være fravær på mindst en måned, før der kan indkaldes stedfortræder, og hvor der i Region Syddanmark skal indkaldes stedfortræder uanset varigheden af fraværet. Det følger af kommentarerne til styrelsesloven § 65 c, at fraværsgrundene for indkaldelse af stedfortræder er de samme som de grunde, der følger af styrelsesloven § 15, stk. 2.

Praksis ved stedfortræderindkaldelse

Når et medlem af regionsrådet melder afbud til et møde i regionsrådet, er det i første omgang regionens administration, der foretager en juridisk vurdering af, om betingelserne for at indkalde stedfortræder menes at være opfyldt. Denne vurdering foretages på baggrund af det foreliggende regelsæt og praksis som det fremgår af den kommunalretlige litteratur og tilsynsafgørelser. I nogle tilfælde har regionens administration herudover søgt rådgivning hos den regionale statsforvaltning med henblik på afklaring af, om en stedfortræderindkaldelse ville kunne betragtes som lovlig ifølge praksis.

Som udgangspunkt er det medlemmets egne oplysninger om fraværsgrunden, der lægges til grund for vurderingen, med mindre der forligger omstændigheder, der giver anledning til tvivl herom. I disse tilfælde vil tvivlen blive søgt afklaret.

Såfremt administrationen vurderer, at betingelserne for indkaldelse af stedfortræder er opfyldt, indkaldes førstesuppleanten til mødet i regionsrådets møde - dvs. den stedfortræder, der står øverst på stedfortræderlisten på den kandidatliste, som vedkommende er valgt på.

Har denne stedfortræder ikke mulighed for at deltage i mødet på grund af lovligt forfald, indkaldes næste stedfortræder i stedfortræderrækkefølgen, og så fremdeles.

Regionens administration orienterer regionsrådsformanden om de meldte afbud, begrundelserne herfor og indkaldte stedfortrædere.

Vedtagelse i regionsrådet

Ifølge bestemmelsen i den kommunale styrelseslov § 15, stk. 4 er det regionsrådet, der træffer beslutning om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er til stede.

I regionsrådet skelnes mellem indkaldelse af stedfortrædere til et enkelt møde, og godkendelse af indkaldelse af stedfortrædere, der indtræder i regionsrådet, når et medlem har lovligt fravær på over en måned, og på denne måde indtræder midlertidigt i regionsrådet.

Stedfortræder til et enkelt møde

Afbud til regionsrådsmøder indkommer som oftest efter at dagsordenen er udsendt.

Regionsrådets praksis har fra regionens start derfor været, at godkendelse af stedfortrædere til et enkelt møde godkendes sammen med dagsordenen ved starten af regionsrådsmødet. Altså ikke som et punkt på den skrevne dagsorden, men ved at regionsrådets formand mundtligt har redegjort for indkaldelse af stedfortræderen. Hidtil har ingen medlemmer protesteret mod denne fremgangsmåde eller har haft indvendinger mod at stedfortræderbetingelserne har været opfyldt. Indkaldelserne af stedfortrædere er således blevet godkendt sammen med dagsordenen.

På regionsrådsmødet den 27. oktober 2008 kunne regionsrådsmedlem Willy Sahl ikke godkende stedfortræderindkaldelserne.

Fravær i mindst en måned

Såfremt et medlem af regionsrådet har lovligt fravær på mindst en måned, og stedfortræderen således indtræder midlertidigt i regionsrådet, fremgår indkaldelse af stedfortræder som et selvstændigt punkt på dagsordenen.

Bemærkninger til henvendelsen fra regionsrådsmedlem Willy Sahl

Willy Sahl rejser i sin henvendelse til Statsforvaltningen en række spørgsmål og betragtninger. I det omfang der ikke er redegjort for dette ovenfor, vil dette blive uddybet i det følgende. De konkrete spørgsmål, som Willy Sahl har rettet til Statsforvaltningen, er som udgangspunkt ikke besvaret i nærværende udtalelse.

1. Stedfortræderindkaldelserne til mødet den 29/9-2008.

Som redegjort for ovenfor, er regionsrådets praksis den, at regionsrådets formand redegør for stedfortræderindkaldelsen ved mødets start, således at indkaldelse af stedfortrædere godkendes sammen med dagsordenen. På mødet den 29/9-08 var der ingen indvendinger imod stedfortræderindkaldelserne, og disse blev dermed betragtet som godkendt.

Med hensyn til indkaldelse af stedfortræder for regionsrådsmedlem Karen Baungaard, som forlod mødet efter behandlingen af pkt. 7 skal bemærkes, at Karen Baungaard havde været sygemeldt i en periode, og var før mødedagen ikke sikker på, om hun kunne være til stede under hele mødet på grund af sin helbredstilstand, idet det på forhånd

grund af sin helbredstilstand, idet det på forhånd stod klart, at det ville blive et langvarigt møde.

Derfor blev stedfortræderen kontaktet med henblik på at stå til rådighed, hvis Karen Baungaard blev nødt til at forlade mødet af helbredsmæssige årsager. Regionsrådets formand meddelte dette allerede fra mødets start, og ingen medlemmer protesterede over denne fremgangsmåde. Derfor blev indtrædelsen af stedfortræderen betragtet som godkendt.

Det er derfor Region Syddanmarks opfattelse, at indkaldelse af stedfortræder for Karen Baungaard er i overensstemmelse med reglerne om stedfortræderindkaldelse i regionens styrelsesvedtægt og den kommunale styrelseslov.

2. Stedfortræderindkaldelserne til regionsrådets møde den 27/10-2008

Regionsrådsmedlem Willy Sahl skriver, at der blev foretaget en afstemning om stedfortræderindkaldelserne, hvor de indkaldte suppleanter selv deltog.

Med hensyn til inhabilitet ved indkaldelse af stedfortrædere er Region Syddanmark af den opfattelse, at det medlem, der har forfald, vil være inhabilt ved beslutningen om, hvorvidt betingelserne for indkaldelse af stedfortræder for den pågældende er til stede.

Beslutning om stedfortræderindkaldelse for et enkelt møde har som udgangspunkt ikke så stor betydning for den indkaldte stedfortræder, at regionsrådet har anset de indkaldte stedfortrædere til enkelte møder som inhabile ved godkendelsen af stedfortræderindkaldelsen.

Hvis dette var tilfældet ville det i nogle tilfælde være nødvendigt at indkalde næste stedfortræder på stedfortræderlisten for alene at deltage i afstemningen om den konkrete stedfortræderindkaldelse, jfr. reglerne i den kommunale styrelseslov § 14, stk. 3 om inhabilitet. Efter denne beslutning ville den første stedfortræder skulle deltage i mødet. Dette ville gøre stedfortræderindkaldelserne meget usmidig, og ikke i overensstemmelse med intentionerne med styrelsesloven § 65 c, som skulle give en øget adgang til stedfortræderindkaldelse.

Regionsrådsmedlem Poul-Erik Svendsen havde afbud til mødet den 27/10 2008 på grund af bortrejse til USA. Udlandsrejsen var en kombination af varetagelse af andet offentligt hverv og ferie, hvilket i begge tilfælde vurderes som lovligt forfald, idet der i begge tilfælde er tale om en absolut og varig hindring.

Det fremgår af henvendelsen fra Willy Sahl, at der til mødet var to afbud fra Det Konservative Folkeparti, og at det kun

havde været muligt at indkalde en enkelt suppleant. I den forbindelse skal oplyses, at de to afbud var begrundet i forretninger og arbejdsmæssige forpligtelser. Begge var således afbud, som administrationen vurderede som værende lovligt forfald. 1. suppleanten kunne deltage i mødet. 2. og 3. suppleanterne på stedfortræderlisten havde begge lovligt forfald, hvorefter administrationen kontaktede 4. suppleanten, som meddelte, at denne ikke kunne deltage på grund af fætter- og kusinefest. Da dette afbud ikke vurderedes at være en lovlig forfaldsgrund, jfr. styrelsesvedtægt og den kommunale styrelseslov blev 5. suppleanten ikke indkaldt til mødet, hvilket blev meddelt et medlem af den konservative gruppe.

3. Drøftelsen af stedfortræderindkaldelse på regionsrådsmødet den 27/10-08

Regionsrådsmedlem Willy Sahl havde til regionsrådsmødet den 27/10-2008 anmodet om at få en sag på dagsordenen omkring indkaldelse af stedfortrædere. Til brug for drøftelsen på mødet havde regionens administration udarbejdet et notat til besvarelse af de konkrete stillede spørgsmål.

Der var blandt andet rejst et spørgsmål om, hvorvidt ferie i udlandet kan betragtes som en lovlig fraværsgrund, der kan begrunde indkaldelse af stedfortræder, og om ferie i Danmark også kan.

Ifølge den kommunale styrelseslov m. kommentarer side 81 og 87 kan ferie, der hindrer medlemmers varetagelse af hvervet, begrunde lovligt forfald. Der skal være tale om en absolut og varig hindring. Det vurderes, at ferie i udlandet i de fleste tilfælde vil være en absolut og varig hindring, der hindrer medlemmet i at varetage sit hverv.

Om der kan indkaldes stedfortræder ved afbud på grund af ferie i Danmark må efter Region Syddanmarks opfattelse afgøres ved en konkret vurdering af om dette udgør en hindring for at varetage hvervet som regionsrådsmedlem. En beslutning herom beror på regionsrådets vurdering, jfr. den kommunale styrelseslov § 15, stk.4.”

Følgende fremgår af det notat, der blev udarbejdet til brug for Regionsrådet behandling af sagen :

”Notat

Betingelser for stedfortræderindkaldelse

På baggrund af henvendelse fra regionsrådsmedlem Willy Sahl

Regionsrådsmedlem Willy Sahl har anmodet om at få sat et punkt på dagsordenen på regionsrådsmødet den 27/10 om hvorvidt stedfortræderindkaldelserne til regionsrådsmødet

den 29/9 var lovlige, og stiller i den forbindelse en række spørgsmål, som vil blive besvaret i det følgende, efter en kort opsummering af reglerne om stedfortræderindkaldelse.

Reglerne om indkaldelse af stedfortræder til regionsrådsmøder

Hvervet som medlem af regionsrådet er et borgerligt ombud, og der er derfor som udgangspunkt mødepligt til møderne i regionsrådet. Det er dog i lovgivningen forudsat, at regionsrådsmedlemmerne i visse tilfælde kan have lovligt forfald.

I styrelsesvedtægten for Region Syddanmark, som er vedtaget af regionsrådet den 9. november og 14. december 2006 fremgår følgende af § 13:

”Formanden indkalder stedfortræderen til regionsrådets møde, når et medlem er forhindret i at deltage i mødet på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende. Stedfortræder indkaldes uanset den forventede varighed af medlemmets fravær.

Stk. 2. Medlemmet underretter tidligst muligt formanden om sit fravær.”

Denne bestemmelse i Region Syddanmarks styrelsesvedtægt er en fravigelse fra den almindelige bestemmelse i den kommunale styrelseslov (kstl.) § 15, stk. 2, idet det ifølge "normalbestemmelsen" i styrelsesloven er en betingelse, at fraværet skal være mindst en måned, for at der kan indkaldes stedfortræder (bortset dog fra fravær pga. sygdom, hvor stedfortræder kan indkaldes uanset varigheden).

Region Syddanmarks bestemmelse i styrelsesvedtægten om, at stedfortræder indkaldes uanset hindringens varighed, er således en udvidelse af adgangen til stedfortræderindkaldelse, idet der ikke kræves fravær af mindst en måneds varighed, men der kan derimod indkaldes stedfortræder uanset hindringens varighed - altså allerede til første møde i regionsrådet. Begrundelserne for indkaldelse af stedfortræder er de samme som efter "normalbestemmelsen" (jfr. Kstl. § 65 c, den kommunale styrelseslov med kommentarer side 496) - forskellen er alene, at hindringen ikke skal være af en måneds varighed.

Bestemmelsen i Region Syddanmarks styrelsesvedtægt er - efter vedtagelsen i regionsrådet - godkendt af Indenrigsministeriet, jfr. kstl § 65c. Denne bestemmelse giver netop adgang til, at - regionsrådet kan vedtage den øgede adgang til stedfortræderindkaldelse.

Hvilke hindringer kan begrunde stedfortræderindkaldelse

Det fremgår af bestemmelsen, at der indkaldes stedfortræder, når et medlem er forhindret pga. helbredstilstand, graviditet, barsel, adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende. Spørgsmålet kan være hvad "eller lignende" dækker over.

Ifølge den kommunale styrelseslov med kommentarer kan ferie betragtes som lovlig forfaldsgrund, der kan begrunde indkaldelse af stedfortræder. (Den kommunale styrelseslov med kommentarer side 81 og 87).

Det er en forudsætning, at der - ud over de nævnte grunde som varetagelse af andet offentligt hverv, sygdom mv. - er tale om en absolut og varig hindring. Bortrejse til udlandet på grund af ferie betragtes som en sådan hindring.

Procedure for indkaldelse af stedfortræder

Ifølge bestemmelsen i styrelses vedtægten melder regionsrådsmedlemmerne afbud til regionsrådets formand, som sørger for at indkalde stedfortræder.

I praksis meddeles afbud dog for det meste til administrationen, som i alle tilfælde foretager en juridisk vurdering af om afbudet kan begrunde stedfortræder indkaldt ifølge de gældende regler.

Administrationen orienterer formanden om eventuelle afbud samt vurdering af om der kan indkaldes stedfortræder, og tager sig af de praktiske forhold i den forbindelse - indkaldelse af den korrekte stedfortræder, fremsendelse af dagsorden mv. Procedure for meddelelse af afbud fremgår af infofolderen: "Hvem-Hvad-Hvor" til regionsrådets medlemmer.

Besvarelse af spørgsmål fra Willy Sahl

1. Regionsrådsmedlem A har til mødet den 23. juni 2007 ikke kunnet få indkaldt stedfortræder - er afslaget givet i henhold til Region Syddanmarks styrelsesvedtægt?

Da A meldte afbud til mødet, og anmodede om at få indkaldt stedfortræder, bad administrationen om en begrundelse for afbuddet, for at sikre at reglerne om indkaldelse af stedfortræder blev overholdt.

Begrundelsen for afbuddet var ifølge A et privat arrangement (Sct. Hans). Dette er ikke omfattet af reglerne for stedfortræderindkaldelse, hvilket administrationen meddelte A, som derfor selv valgte at komme til mødet.

2. Hvad dækker ordet bortrejst over? Er afvikling af ferie inden for hjemmets og landets rammer også omfattet?

Ferie kan begrunde stedfortræder indkaldt, hvis ferien hindrer medlemmets varetagelse af hvervet.

Derfor vil en ferie i udlandet, som er at betragte som en absolut og varig hindring, være grundlag for indkaldelse af stedfortræder. Om en ferie i Danmark på samme måde er en absolut og varig hindring, der forhindrer varetagelse af hvervet må afgøres ved en konkret vurdering.

3. I Region Syddanmarks styrelses vedtægt nævnes fravær som følge af ferie slet ikke. Styrelsesloven nævner heller ikke fravær som følge af ferie. Der er dog praksis for, at fravær i mindst en måned på grund af ferie betragtes som lovlig forfaldsgrund, der kan begrunde indkaldelse af stedfortræder. Var fraværet til mødet den 29. september begrundet med fravær som følge af ferie? Og var der tale om fravær af mindst en måneds varighed?

De stedfortrædere, der var indkaldt til regionsrådets møde den 29. september 2008 var alle begrundet i regionsrådsmedlemmers ferie i udlandet.

Som ovenfor beskrevet har Region Syddanmark i styrelsesvedtægten vedtaget en bestemmelse, som giver mulighed for stedfortræderindkaldelse, uanset hindringens varighed. Den måned, der nævnes i styrelsesloven gælder således ikke for fravær i regionen, men begrundelserne for stedfortræderindkaldelse er de samme som beskrevet i styrelsesloven. Som ovenfor beskrevet er bortrejse til udlandet på grund af ferie omfattet af begrundelse for indkaldelse af stedfortræder.

4. Hvem kan gøre krav på indkaldelse af stedfortrædere som følge af feriefrafravær? Ferieloven gælder for lønmodtagere i et ansættelsesforhold. Efterlønsmodtagere, pensionister og politikere på fuld tid er ikke omfattet af ferieloven.

Det er uden betydning om man er omfattet af ferieloven eller ej for at kunne holde ferie som regionsrådsmedlem.

5. Der vil også kunne forekomme situationer, hvor fx alvorlig sygdom eller dødsfald i nærmeste familie vil kunne give anledning til forfald. Hvordan forholder man sig i disse situationer.

Det vil være en konkret vurdering i hvert enkelte tilfælde, hvor nærtstående et familiemedlem, og hvor alvorlig sygdom det drejer sig om.

Til regionsrådsmødet den 23. juni var der en situation, hvor et regionsrådsmedlem ønskede stedfortræder indkaldt på grund af begravelse i familien. Regionssekretariatet fik i den konkrete situation en tilbagemelding fra Velfærdsministeriet om hvorvidt det konkrete familieforhold til afdøde

ville kunne begrunde stedfortræder indkaldt. Vurderingen var i denne konkrete situation, at det ville være ifølge reglerne.
”

Det fremgår i øvrigt af protokoludskrift fra Regionsrådets møde den 24. november 2008, hvor udkast til besvarelse af statsforvaltningens henvendelse blev vedtaget, at du undlod at stemme. Du har ikke på statsforvaltningens efterfølgende forespørgsel haft yderligere bemærkninger til sagen.

Statsforvaltningen er bekendt med, at Velfærdsministeriet den 13. november 2008 besvarede spørgsmål 8 (KOU Alm. del) fra Folketingets Kommunaludvalg om, i hvilke situationer der kan indkaldes stedfortræder i henhold til Region Syddanmarks styrelsesvedtægt samt efter styrelseslovens § 15.

For så vidt angår udtalelsen af 21. oktober 1998, som du henviser til, konstaterer statsforvaltningen, at den indeholder en stillingtagen til, om bydelsrådets beslutningsgrundlag var tilstrækkeligt til at godkende en stedfortræderindkaldelse. Udtalelsen ses ikke at indeholde nærmere om retningslinier for den proceduremæssige behandling af spørgsmålet om stedfortræderindkaldelse.

Statsforvaltningens udtalelse :

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at regionerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder regionale forskrifter udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 31 i lov om regionerne (regionsloven – lovbeholdtgørelse nr. 1055 af 30. oktober 2008, som senest ændret § 2 i lov nr. 136 af 24. februar 2009), sammenholdt med § 48, stk. 1 i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven - lovbeholdtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008, som senest ændret ved § 1 i lov nr. 136 af 24. februar 2009).

Retsgrundlaget :

Indledningsvis bemærkes, at hvervet som medlem af regionsrådet er et borgerligt ombud. Som udgangspunkt er enhver forpligtet til at lade sig opstille som kandidat, ligesom enhver der er valgbar, har pligt til at modtage valg. Der henvises til lov nr. 585 om kommunale og regionale valg af 23. juni 2008, som senere er ændret ved lov nr. 1347 af 19. december 2008.

Regionsrådsmedlemmer har endvidere pligt til at varetage hvervet i funktionsperioden, det vil først og fremmest sige pligt til at deltage i de møder, som afholdes i regionsrådet og i de udvalg, som de pågældende er medlemmer af.

Mødepligten er imidlertid ikke ensbetydende med, at regionsrådsmedlemmer har en ubetinget pligt til at lade regionsråd-

sarbejdet komme i første række. Mødepligten modificeres af, at det anerkendes, at medlemmer kan have lovlige forfald.

Under visse betingelser vil et forfald kunne begrunde en stedfortræderindkaldelse.

Det fremgår af § 12 i regionsloven, at reglerne i §§ 9-15 i styrelsesloven om kommunalbestyrelsens møder mv. finder tilsvarende anvendelse for regionsrådet og dets medlemmer.

Følgende fremgår af § 15, stk. 1, 1. punktum, stk. 2 og 4 i styrelsesloven :

”§ 15, stk. 1, 1. punktum. Når et medlem på grund af sin helbredstilstand er forhindret i at deltage i et møde i kommunalbestyrelsen, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i mødet.

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.

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

Bestemmelsen i § 15, stk. 2 forudsætter, at der er tale om en absolut og varig hindring, der forventes at strække sig over en periode på mindst en måned, og som kan henføres til en af de i bestemmelsen anførte forfaldsgrunde.

Som det er beskrevet af Regionsrådet, har Regionsrådet med Indenrigs- og Sundhedsministeriets godkendelse, jf. § 36, stk. 1 i regionsloven fastsat en bestemmelse om stedfortræderindkaldelse, der afviger fra § 15, stk. 2 i styrelsesloven.

Det bemærkes i den forbindelse, at formålet med adgangen til at fastsætte bestemmelser i styrelsesvedtægten, der afviger fra § 15, stk. 2 i styrelsesloven, ifølge forarbejderne er at give en mulighed for en øget adgang til stedfortræderindkaldelse, således at der kan fastsættes regler om indkaldelse ved medlemmets forfald af en eller flere eller alle af de i § 15, stk. 2 nævnte grunde, uanset at forhindringen har en forventet kortere varighed end en måned, herunder at medlemmet af de nævnte grunde alene er forhindret i at deltage i ét møde. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 496.

Følgende fremgår endvidere af lovforslag LF nr. 155, 2000-01, om baggrunden for adgangen til at godkende bestemmelser, der afviger fra § 15, stk. 2 i styrelsesloven :

"Forsøgskontaktudvalget – som bl.a. har til formål at formidler generelle ønsker fra kommuner og amtskommuner om nye forsøgsmuligheder i lovgivningen til regeringen – har i en redegørelse fra marts 1999 beskrevet et forslag fra Lyngby-Taarbæk Kommune om, at den kommunale styrelseslov ændres, således at der – på samme måde som når fraværet begrundes i sygdom – gives adgang til at indkalde stedfortrædere til det enkelte kommunalbestyrelsesmøde ved et medlems fravær på under en måned på grund af andet borgerligt ombud, kursusdeltagelse for kommunen eller anden arbejdsgiver og arbejde for anden arbejdsgiver. Kommunernes Landsforening har i den forbindelse foreslået en ændring af dispensationsbestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 65 c, stk.1 , således at der gives mulighed for, at indenrigsministeriet kan dispensere fra reglerne om stedfortræderindkaldelse."

Det bemærkes, at som følge af ministeriets godkendelse af regionsrådets styrelsesvedtægts § 13, stk. 1 er indkaldelsen af stedfortræderen i tilfælde af forfald på grund af medlemmets helbredstilstand gjort obligatorisk, og bestemmelsen om, at stedfortræderen kan kræves indkaldt, jf. § 15, stk. 1, 1. punktum i styrelsesloven, har således ikke nogen selvstændig betydning.

Det fremgår af § 10, stk. 3 i regionsloven, at § 8, stk. 2-5 i styrelsesloven finder tilsvarende anvendelse for regionsrådets møder.

Følgende fremgår af § 8, stk. 4, 1. punktum :

"§ 8, stk. 4. Borgmesteren søger 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."

Derudover fremgår følgende af § 14, stk. 3 i styrelsesloven og § 4, stk. 3 i forvaltningsloven (lov nr. 1365 af 7. december 2007) :

"§ 14, stk. 3. Når et medlem må forventes at blive erklæret for inhabilt i forhold til en sag, der skal behandles i kommunalbestyrelsens møde, jf. stk. 1, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i sagens behandling."

”§ 4, stk. 3. Ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv kan et medlem uanset bestemmelserne i § 3 deltage, selv om medlemmet er bragt i forslag. Bestemmelserne i § 3 gælder ikke for regionsråds eller kommunalbestyrelses beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer.”

Sagen har givet statsforvaltningen anledning til at tage stilling til følgende :

1. Regionsrådets administration af § 13, stk. 1 i vedtægten, jf. § 15, stk. 2 i styrelsesloven.

- a. hindringens varighed
- b. i øvrigt

2. Regionsrådets administration af § 15, stk. 4

- a. hvem må deltage i beslutningen
- b. retningslinier for den proceduremæssige behandling af spørgsmålet om stedfortræderindkaldelse

1. Regionsrådets administration af § 13, stk. 1 i vedtægten, jf. § 15, stk. 2 i styrelsesloven.

Ad 1 a. hindringens varighed :

Ordlyden af § 13 i regionsrådets styrelsesvedtægt er :

”§ 13. Formanden indkalder stedfortræderen til Regionsrådets møde, når et medlem er forhindret i at deltage i mødet på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende. Stedfortræderen indkaldes uanset den forventede varighed af medlemmets fravær.

Stk. 2. Medlemmet underretter tidligst muligt formanden om sit fravær.”

Statsforvaltningen konstaterer, at indkaldelse af stedfortræderen i henhold til § 13, stk. 1, 1. punktum i styrelsesvedtægten er gjort obligatorisk, når et medlem er forhindret i at deltage i mødet på grund af en de nævnte forfaldsgrunde, herunder også medlemmets helbredstilstand.

Statsforvaltningen konstaterer endvidere, at der ifølge § 13, stk. 1, 2. punktum skal ske stedfortræderindkaldelse uanset den forventede varighed af medlemmets fravær.

Spørgsmålet er, om § 13, stk. 1 i styrelsesvedtægten hjemler adgang til at indkalde en stedfortræder i en del af et møde, hvis et medlem alene er forhindret i at deltage i en del heraf.

Det bemærkes, at selvom ministeriet har godkendt en afvigelse fra § 15, stk. 2 i styrelsesloven, ses ordlyden af § 13, stk. 1 i styrelsesvedtægten efter statsforvaltningens opfattelse ik-

ke at indeholde hjemmel til stedfortræderindkaldelse, såfremt hindringen alene måtte være en del af et møde.

Statsforvaltningen lægger vægt på, at det af § 13, stk. 1, 1. punktum i styrelsesvedtægten fremgår, at der sker indkaldelse til "regionsrådets møde", når et medlem er forhindret i at deltage i "mødet", hvorved der sprogligt må forstås mødet i sin helhed.

Uanset formuleringen af § 13, stk. 1, 2. punktum, hvorefter stedfortræderen indkaldes, uanset den forventede varighed af medlemmets fravær, ses bestemmelsen efter statsforvaltningens opfattelse således ikke umiddelbart at kunne udvide rammerne for indkaldelse af stedfortræderen, som de fremgår af § 13, stk. 1, 1. punktum.

Statsforvaltningen er derfor mest tilbøjelig til at mene, at det ikke har været i overensstemmelse med lovgivningen, at der i regionsrådets møde den 29. september 2008 blev godkendt stedfortræderindkaldelse for den resterende del af mødet for et medlem, der på grund af sin helbredstilstand alene kunne deltage i en del af mødet.

Ad 1 b. i øvrigt.

Du har rejst spørgsmål ved lovligheden af at indkalde en stedfortræder for et medlem, der har været fraværende til et regionsrådsmøde på grund af deltagelse i en konference som regionsrådsmedlem.

Regionen har oplyst, at stedfortræderen blev indkaldt på grund af det pågældende medlems varetagelse af andet offentligt hverv og på grund af ferie.

Som det fremgår ovenfor, vil varetagelse af andet offentlig hverv og ferie kunne begrunde indkaldelse af stedfortræder.

Da det endvidere af forarbejderne er beskrevet et forslag om muligheden for stedfortræderindkaldelse på grund af et medlems fravær på under en måned blandt andet på grund af kursusdeltagelse for kommunen, finder statsforvaltningen heller ikke, at det havde været i strid med lovgivningen, såfremt der var sket stedfortræderindkaldelse alene med henvisning til deltagelse i en konference som regionsrådsmedlem.

For så vidt angår dine spørgsmål om stedfortræderindkaldelse ved erhvervsmæssige interesser, ansættelsesforhold og ferie, henvises til vedlagte kopi af Velfærdsministeriets besvarelse af 13. november 2008 til Folketingets Kommunaludvalg.

Statsforvaltningen her derudover ikke bemærkninger til beskrivelse af regionens praksis for indkaldelse af stedfortræder.

Ad 2. Regionsrådets administration af § 15, stk. 4 i styrelsesloven.

Ifølge § 15, stk. 4 i styrelsesloven skal regionsrådet foretage en prøvelse af, om betingelserne for stedfortræderens indtræden er opfyldt, det vil sige, at regionsrådet skal tage stilling til, om der foreligger et forfald, der efter § 13, stk. 1 i styrelsesvedtægten berettiger til stedfortræderindkaldelse, og om stedfortræderen er rette stedfortræder og valgbar.

Ad 2 a. Hvem må deltage i beslutningen.

Det har tidligere været antaget, at et medlem ikke er afskåret fra at deltage i regionsrådets behandling og afgørelse af, om betingelserne for indkaldelse af stedfortræder – midlertidigt eller permanent – er opfyldt. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, må imidlertid som en undtagelse fortolkes ret snævert som vedrørende de mere politisk prægede afgørelser om kollegiale forvaltningsmyndigheders egne forhold.

Når der derimod som i det aktuelle tilfælde er tale om afgørelser vedrørende retsspørgsmål, må det medlem, som sagen vedrører, anses for inhabil.

Et medlem vil således ikke kunne deltage i regionsrådets behandling af spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for midlertidig indkaldelse af stedfortræder for vedkommende er opfyldt. En stillingtagen til disse spørgsmål vil tillige have en sådan betydning for den stedfortræder, der i givet fald skal indtræde i regionsrådet, at denne også vil være inhabil. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 64 f. og side 89.

Efter statsforvaltningens opfattelse må dette gælde, uanset om stedfortræderen kun indkaldes til et enkelt møde.

Lovgivningen ses i øvrigt ikke at foreskrive, at stedfortræderen for stedfortræderen indkaldes til at tage stilling til om betingelserne for stedfortræderindkaldelse er opfyldt. § 14, stk. 3 i styrelsesloven ses således alene at vedrøre adgangen til at kræve en stedfortræder indkaldt, når medlemmet forventes erklæret inhabil i en bestemt sag.

Det vil således være i strid med lovgivningen, såfremt et medlem eller dennes stedfortræder har deltaget i beslutningen om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderindkaldelse har været opfyldt.

Statsforvaltningen forstår på beskrivelsen af regionsrådets praksis, at i hvert fald nogle af stedfortræderne i mødet den 29. september 2008 og 27. oktober 2008 har deltaget i beslutningen om, hvorvidt betingelserne for indkaldelse har været opfyldt, ligesom et af regionsrådets medlemmer har deltaget i

beslutningen om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderindkaldelse i løbet af mødet måtte være opfyldt.

Dette har ikke været i overensstemmelse med lovgivningen.

Da statsforvaltningen efter en gennemgang af protokoludskriften fra de pågældende møder kan konstatere, at de stedfortrædende medlemmer ikke har haft afgørende indflydelse på udfaldet af de sager, de har deltaget i behandlingen af, foretager statsforvaltningen ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Statsforvaltningen tillader sig dog at gå ud fra, at hverken medlemmer eller stedfortrædere fremover deltager i beslutningen om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderindkaldelse er opfyldt.

Ad 2.b. Retningslinier for den proceduremæssige behandling af sagen

§ 15, stk. 4 i styrelsesloven angiver ikke særlige retningslinier for den proceduremæssige behandling af spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræden er opfyldt.

Behandlingen af spørgsmålet må således følge de almindelige regler for sagers behandling i regionsrådet.

Det fremgår af § 10, stk. 3 i regionsloven, at § 8, stk. 4 i styrelsesloven finder tilsvarende anvendelse for regionsrådet.

§ 8, stk. 4 regulerer formandens pligt til inden en fastsat frist at udsende et udkast til dagsorden og fremlægge eller udsende sagsmateriale til sagernes bedømmelse.

Fristerne i § 8, stk. 4 i styrelsesloven er ikke absolutte, jf. formuleringen "så vidt muligt". Der er således taget hensyn til, at der i et møde kan medtages sager af hastende karakter og sager, hvortil der umiddelbart kan tages stilling.

Det ses således ikke i sig selv at være i strid med lovgivningen, at der ved mødets begyndelse medtages en sag, som ikke har været optaget på udkast til den dagsorden, som er udsendt forud for mødet.

Lovgivningen ses endvidere ikke at være til hinder for, at den beslutning, som regionsrådet skal træffe om, hvorvidt betingelserne for stedfortræderens indtræder er til stede, kan træffes stiltiende.

Statsforvaltningen henviser i den forbindelse til, at spørgsmål om et medlems eventuelle habilitet – som også er et retsspørgsmål – ligeledes kan træffes stiltiende. Der henvises til

Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 77 m.

Statsforvaltningen finder derfor, at en mundtlig fremlæggelse af sagens faktiske omstændigheder og regionsrådets stiltiende accept af, at stedfortræderen deltager i det pågældende møde, ikke er i strid med lovgivningen.

Statsforvaltningen har i den forbindelse noteret sig, at der ikke tidligere er gjort indsigelser mod denne fremgangsmåde.

Statsforvaltningen har i øvrigt ikke bemærkninger til den praksis om at medtage stedfortræderindkaldelse som et punkt på dagsordenen, hvor et medlem er forhindret i en længere periode at varetage sit hverv som regionsrådsmedlem.

I øvrigt :

Kopi af Velfærdsministeriets besvarelse af 13. november 2008 af spørgsmål 8 til Folketingets Kommunaludvalg vedlægges.

Regionsrådet har modtaget en kopi af dette brev.

Derudover har regionsrådsmedlemmerne Karen Baungaard, Steen J. Klaaby og Poul-Erik Svendsen modtaget en kopi, da de samtidig er blevet underrettet om statsforvaltningens sagsbehandling i henhold til persondataloven.

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

Med venlig hilsen

Anne Rasmussen
kontorchef

/Stella Bøttger
specialkonsulent