

Næstved Kommune
Center for Jura,
Att. Centerchef Christian von Benzon
chben@naestved.dk

Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Telefon 72 28 24 00
Fax 72 28 24 01
oim@oim.dk
www.oim.dk

Sagsnr.
2013-09180

Doknr.
129204

Dato
13-09-2013

Udtalelse vedrørende den organisatoriske placering af medarbejdere, der udfører borgerrådgivning efter § 65 e i lov om kommunernes styrelse, og om hvorvidt sådanne medarbejdere tillige kan varetage andre funktioner som medarbejdere i den kommunale administration

Ved e-mail af 5. august 2013 har Næstved Kommune rettet henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet med spørgsmål om den organisatoriske placering af medarbejdere, der udfører borgerrådgivningsopgaver inden for rammerne af en borgerrådgivningsfunktion, der er organiseret i efter § 65 e i lov om kommunernes styrelse.

Næstved Kommune har oplyst, at kommunen hidtil har haft en borgerrådgiverfunktion efter den nævnte lovbestemmelse bemandet med én borgerrådgiver, men at man i forbindelse med oprettelsen af et nyt Center for Jura som en del af kommunens administration finder det hensigtsmæssigt at knytte funktionen hertil, således at borgerrådgiveren kan indgå i et fagligt relevant miljø. Borgerrådgiveren har hidtil været lokaliseret isoleret fra andre dele af den kommunale organisation, og arbejdet er blevet oplevet som noget "ensomt".

Det fremgår videre af kommunens henvendelse, at Center for Jura skal varetage en række andre opgaver som led i den almindelige kommunale forvaltning. Det fremgår, at det er tanken, at chefen for centeret skal have den øverste daglige ledelse af borgerrådgiverfunktionens opgaver, og at to medarbejdere i centeret deles om at udføre borgerrådgiverfunktionens opgaver, idet de samtidig skal varetage andre af centerets opgaver, herunder klagesagsbehandling.

I den anledning skal Økonomi- og Indenrigsministeriet oplyse følgende:

Det følger af § 47 i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 971 af 25. juli 2013, at tilsynet med kommunerne varetages af Statsforvaltningen. Efter de nærmere regler i den nævnte lovs kapitel VII kan Økonomi- og Indenrigsministeriet tage stilling til Statsforvaltningens afgørelser og udtalelser som led i tilsynet.

På den baggrund har Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke taget stilling til lovligheden af Næstved Kommunes konkret påtænkte indretning af borgerrådgiverfunktionen. Ministeriet har imidlertid fundet anledning til generelt at udtale sig om spørgsmål om, *hvorvidt* medarbejdere, der udfører borgerrådgivning efter § 65 e i lov om kommunernes styrelse, fysisk og organisatorisk kan placeres som en del af den øvrige kommunale administration og dermed under ledelse af en chef i denne administration (1), samt *hvorvidt* sådanne medarbejdere tillige kan varetage andre funktioner som medarbejdere i den kommunale administration (2).

§ 65 e i lov om kommunernes styrelse blev indsat i loven ved lov nr. 136 af 24. februar 2009. Bestemmelsens stk. 1-4 har følgende ordlyd:



”§ 65 e. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om oprettelse af en borgerrådgiverfunktion, der ikke henhører under de stående udvalg eller økonomiudvalgets umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender. Lederen af borgerrådgiverfunktionen ansættes og afskediges af kommunalbestyrelsen.

Stk. 2. Økonomiudvalget skal, for så vidt angår borgerrådgiverfunktionen, varetage de opgaver, som økonomiudvalget er tillagt efter § 18, stk. 2-4, § 37 og § 45, stk. 1 og 2.

Stk. 3. Borgerrådgiverfunktionen henhører ikke under borgmesterens øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Stk. 4. Borgerrådgiverfunktionen kan kun varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og vedrørende tilsyn med kommunens administration.”

Af bemærkningerne til lovforslaget (L 76, 2008) fremgår bl.a. følgende:

”Til nr. 4

...

§ 65 e, stk. 1

Ved en beslutning efter den foreslåede § 65 e, stk. 1, 1. pkt., sker der en fravigelse af § 17, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter der til varetagelse af kommunens anliggender nedsættes et økonomiudvalg samt et eller flere stående udvalg, og som indebærer, at alle kommunale anliggender skal være henlagt til et udvalg.

Opgaver, der vedrører en borgerrådgiverfunktion, som kommunalbestyrelsen har oprettet ved en beslutning efter den foreslåede bestemmelse, kan således ikke ved styrelsesvedtægten henlægges til økonomiudvalget eller et stående udvalg og er dermed ikke omfattet af udvalgenes umiddelbare forvaltning. ...

Når kommunalbestyrelsen træffer beslutning efter den foreslåede bestemmelse om oprettelse af en borgerrådgiverfunktion, der ikke henhører under økonomiudvalgets eller de stående udvalgs umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, henhører den umiddelbare forvaltning af anliggender vedrørende borgerrådgiverfunktionen under kommunalbestyrelsen. ...

Opgaverne vedrørende borgerrådgiverfunktionen vil herefter være omfattet af den frie ret til delegation, der som udgangspunkt gælder inden for kommunestyret. Kommunalbestyrelsen vil således – med mindre noget andet følger af lovgivningen eller af en sags beskaffenhed – kunne overlade opgaverne til et stående udvalg, til økonomiudvalget eller til forvaltningen. ...

Bestemmelsen i den foreslåede § 65 e, stk. 1, 2. pkt., fastsætter, at lederen af en borgerrådgiverfunktion, som kommunalbestyrelsen har oprettet efter bestemmelsens 1. pkt. ansættes og afskediges af kommunalbestyrelsen. I modsætning til, hvad der nærmere er beskrevet ovenfor vedrørende andre beslutninger om borgerrådgiverfunktionen, har kommunalbestyrelsen således ikke mulighed for at overlade beslutning om ansættelse og afskedigelse af lederen af borgerrådgiverfunktionen til andre inden for kommunen, herunder til forvaltningen eller til et udvalg.

...

Det bemærkes herved, at det må anses naturligt, at det skal være kommunalbestyrelsen, der ansætter og afskediger lederen af borgerrådgiverfunktionen, når denne funktion henhører under kommunalbestyrelsen og ikke under et stående udvalg.

...

§ 65 e, stk. 3

I bestemmelsen fastsættes, at borgerrådgiverfunktionen ikke henhører under borgmesterens øverste daglige ledelse af kommunens administration.

En borgerrådgiverfunktion oprettet efter den foreslåede § 65 e, stk. 1, 1. pkt., er således ikke en del af den kommunale administration, der efter § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse henhører under borgmesterens øverste daglige ledelse. Den nævnte bestemmelse i lov om kommunernes styrelse indebærer, at borgmesteren over for kommunalbestyrelsen har ansvaret for ledelsen af forvaltningen, herunder varetager en række koordinerende beføjelser. Dette omfatter ansvar for, at alle formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen er i orden, dvs. at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af kommunens opgaver, at de ansatte iagttager god forvaltningsskik, at der internt tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer, og at der sikres den fornødne koordination mellem sammenhængende sagsområder. Borgmesteren kan udstede konkrete og generelle instrukser herom. Borgmesteren har ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold.

Når kommunalbestyrelsen har truffet beslutning efter den foreslåede § 65 e, stk. 1, 1. pkt., er borgerrådgiverfunktionen efter bestemmelsen i stk. 3 ikke underlagt borgmesterens daglige ledelse. Den øverste daglige ledelse af borgerrådgiverfunktionen varetages derimod af kommunalbestyrelsen, jf. herved § 2, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunen anliggender styres af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen varetager således borgmesterens ledelsesopgaver efter § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, i forhold til en borgerrådgiverfunktion.

Som det gælder for borgmesterens øverste daglige ledelse af kommunens administration efter lovens § 31, stk. 3, gælder det for kommunalbestyrelsens øverste daglige ledelse af borger-



rådgiverfunktionen, at den er af overordnet karakter. Kommunalbestyrelsen kan således ligesom borgmesteren efter § 31, stk. 3, overlade sine ledelsesopgaver vedrørende borgerrådgiverfunktionen til kommunale chefer. Dette vil kunne ske til lederen af borgerrådgiverfunktionen, men lovforslaget forudsætter ikke, at en leder af borgerrådgiverfunktionen skal varetage alle de øverste daglige ledelsesopgaver vedrørende funktionen. Disse opgaver eller nogle af dem vil således også kunne overlades til andre kommunale chefer. Den øverste daglige ledelse af borgerrådgiverfunktionen omfatter ikke nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold, og en beslutning om at overlade ledelsesbeføjelser til kommunale chefer uden for borgerrådgiverfunktionen indebærer derfor ikke, at de gives instruktionsbeføjelser for så vidt angår indholdet af borgerrådgiverfunktionens sager.

...

§ 65 e, stk. 4

I bestemmelsen fastsættes, at borgerrådgiverfunktionen kun kan varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og vedrørende tilsyn med kommunens administration.

Ud over de grænser, som bestemmelsen fastsætter for opgaverne for en borgerrådgiverfunktion oprettet efter den foreslåede § 65 e, stk. 1, 1. pkt., kan en sådan funktion ikke varetage opgaver, der ikke er kommunale, herunder opgaver, der er henlagt til en anden myndighed. Dette indebærer bl.a., at borgerrådgiveren ikke kan varetage opgaver, der er henlagt til en rekursmyndighed. Kan en sag, der rejses over for borgerrådgiverfunktionen, således indbringes for en rekursmyndighed, må borgerrådgiverfunktionen efter omstændighederne enten videreføre sagen til rekursmyndigheden eller vejlede borgeren om muligheden herfor.

Borgerrådgiverens opgaver vil endvidere ikke kunne gøre indgreb i de opgaver, der ved kommunens styrelsesvedtægt er henlagt til økonomiudvalget eller et stående udvalg. Dette indebærer, at borgerrådgiverfunktionen ikke vil kunne træffe afgørelser i sager inden for et område, der efter styrelsesvedtægten er henlagt til et stående udvalg. Således vil borgerrådgiverfunktionen ikke i et tilfælde, hvor f.eks. en borger retter henvendelse og udtrykker utilfredshed med en kommunal afgørelse inden for et udvalgs område kunne foretage en ny vurdering af sagen og eventuelt ændre afgørelsen. Borgerrådgiverfunktionens opgave i et sådant tilfælde vil derimod være enten at rådgive borgeren om, hvortil i kommunen vedkommende skal rette henvendelse, eller at videregive sagen til den relevante forvaltningsgren. Tilsvarende vil borgerrådgiverfunktionen ikke som led i sit tilsyn med den kommunale opgavevaretagelse kunne gribe ind i denne, f.eks. ved at ændre en afgørelse."

1) Fysisk og organisatorisk placering

I en udvalgsstyret kommune henhører den umiddelbare forvaltning af alle kommunens anliggender under de stående udvalg og økonomiudvalget, og den øverste daglige ledelse af kommunens administration henhører under borgmesteren. Bestemmelsen i § 65 e i lov om kommunernes styrelse udgør en undtagelse hertil for så vidt angår en borgerrådgiverfunktion organiseret efter bestemmelsen, idet såvel den umiddelbare forvaltning af de opgaver, der vedrører borgerrådgiverfunktionen, som den øverste daglige ledelse vedrørende funktionen henhører under kommunalbestyrelsen. Herudover følger det af bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen altid selv skal træffe beslutninger om ansættelse og afskedigelse af borgerrådgiverfunktionens leder.

Som det fremgår af lovbemærkningerne til bestemmelsen, er denne organisering af borgerrådgiverfunktionen ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen delegerer den øverste daglige ledelse vedrørende borgerrådgiverfunktionen til en chef i den kommunale administration. Denne chefs daglige ledelse af borgerrådgiverfunktionen omfatter i givet fald – svarende til borgmesterens øverste daglige ledelse af den øvrige administration – formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen. Ledelsen omfatter derimod ikke – ligeledes svarende til, hvad der gælder for borgmesterens ledelse – nogen kompetence med hensyn til indholdet af de sager, som borgerrådgiverfunktionen behandler, og vedkommende chef har således ikke nogen instruktionsbeføjelse over for medarbejdere i borgerrådgiverfunktionen i denne henseende.

Det anførte indebærer, at medarbejdere, der udfører borgerrådgivning efter § 65 e i lov om kommunernes styrelse, organisatorisk kan placeres som en del af den øvrige kommunale administration ledet af en kommunal chef, til hvem kommunalbestyrelsen har delegeret den øverste daglige ledelse af borgerrådgiverfunktionen. Det skal blot i den forbindelse respekteres, at vedkommende chef i denne henseende ikke refererer til borgmesteren, men til kommunalbestyrelsen, og at vedkommendes daglige ledelse alene omfatter de formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen og ikke indebærer nogen instruktionsbeføjelse med hensyn til indholdet af de sager, der behandles i



borgerrådgiverfunktionen. § 65 e i lov om kommunernes styrelse regulerer ikke den fysiske placering af en borgerrådgiverfunktion organiseret efter bestemmelsen, og der er derfor heller ikke noget til hinder for, at medarbejdere i en sådan funktion fysisk kan placeres sammen med den øvrige kommunale administration eller en del heraf.

2. Varetagelse af andre opgaver

Efter § 65 e, stk. 4, kan en borgerrådgiverfunktion organiseret efter bestemmelsen alene varetage opgaver vedrørende rådgivning og vejledning af borgerne og vedrørende tilsyn med kommunens administration. Borgerrådgiverfunktionen kan således ikke varetage opgaver eller gøre indgreb i opgaver, hvis umiddelbare forvaltning efter kommunens styrelsesvedtægt henhører under et stående udvalg eller økonomiudvalget.

§ 65 e i lov om kommunernes styrelse har til formål at give kommunalbestyrelsen mulighed for at etablere en funktion, hvis rådgivning og vejledning af borgerne i de kommunale sager og hvis tilsyn med administrationen ikke indgår som en del af de øvrige opgaver i den kommunale administration, som er underlagt de stående udvalgs beslutninger, og som – for så vidt angår de formelle forhold – er underlagt borgmesterens øverste daglige ledelse.

Dette formål tilgodeses ved, at borgerrådgiverfunktionen refererer direkte til kommunalbestyrelsen. Herved gives eksempelvis mulighed for, at borgerrådgiverens orientering af kommunalbestyrelsen om forhold vedrørende sagsbehandlingen i kommunen altid har det indhold, som borgerrådgiveren ønsker, at den skal have, idet udvalgene, borgmesteren eller den øvrige forvaltning som udgangspunkt ikke kan øve indflydelse herpå. Denne særlige organisering af borgerrådgiverfunktionen forudsætter en klar afgrænsning af, hvilke opgaver borgerrådgiverfunktionen kan varetage, så funktionen ikke griber ind i udvalgenes og dermed i den øvrige administrations opgaver, jf. herved § 65 e, stk. 4.

På denne baggrund er det Økonomi- og Indenrigsministeriets opfattelse, at det ikke vil være i overensstemmelse med lov om kommunernes styrelse, hvis ansatte i en borgerrådgiverfunktion organiseret efter lovens § 65 e tillige varetager andre kommunale opgaver, dvs. opgaver, der henhører under de stående udvalg og borgmesterens øverste daglige ledelse.

Ministeriet lægger herved vægt på, at dette vil kunne give anledning til usikkerhed om, i hvilken egenskab vedkommende medarbejder varetager en given opgave, dvs. om dette sker i vedkommendes egenskab af borgerrådgiver med direkte reference til kommunalbestyrelsen, eller om det sker i vedkommendes egenskab af medarbejder i den øvrige kommunale administration med reference i første omgang til sin chef i den kommunale administration og i anden omgang til vedkommende stående udvalg. Det vil kunne være uklart, i hvilket omfang vedkommende varetager borgerrådgiveropgaver begrænset efter § 65 e, stk. 4, eller andre opgaver, herunder f.eks. behandling af klager fra borgerne på vegne af det udvalg, der over for kommunalbestyrelsen er ansvarligt for vedkommende opgaveområde.

Endvidere vil det vil efter ministeriets opfattelse efter omstændighederne kunne svække mulighederne for, at borgerrådgiverfunktionen kan forelægge kommunalbestyrelsen oplysninger uafhængigt af udvalgene og den øvrige administration, hvis de medarbejdere, der varetager borgerrådgiverfunktionen, tillige varetager andre kommunale opgaver, i hvilken forbindelse de er undergivet administrationens og vedkommende stående udvalgs indholdsmæssige ledelse.

Det tilføjes, at lovgivningen ikke er til hinder for, at kommunerne opretter borgerrådgiverfunktioner som en almindelig del af den kommunale administration, der i alle sine opgaver er underlagt de stående udvalg og borgmesterens øverste daglige ledelse. En sådan borgerrådgiverfunktion vil indgå i den kommunale administration som enhver anden kommunal opgave og vil være undergivet de samme instruktionsbeføjelser, som gælder for alle andre kommunale opgaver.



Beslutning om at ændre en kommunes borgerrådgiverfunktion fra at være organiseret efter § 65 e i lov om kommunernes styrelse til en borgerrådgiverfunktion, der på sædvanlig vis indgår i den kommunale administration, forudsætter en ændring af kommunens styrelsesvedtægt, men kan finde sted på et hvilket som helst tidspunkt i valgperioden.

Kopi af dette brev er sendt til Statsforvaltningen.

Med venlig hilsen
Christian Vigh