

Odense Kommune
Borgmesterforvaltningen

Stormgade 2-6
1470 København K
Telefon 72 28 24 00
im@im.dk

Sagsnr.
2021 - 5852

Vedr. Odense Kommunes anmodning om en vejledende udtalelse om fortolkningen af § 64 a i lov om kommunernes styrelse m.v.

Doknr.
462445

Ved brev af 11. oktober 2021 har Odense Kommune anmodet Indenrigs- og Boligministeriet om en vejledende udtalelse om fortolkningen af § 64 a i lov om kommunernes styrelse, der omhandler den del af Odense Kommunes styreform, der vedrører delt administrativ ledelse.

Dato
12-11-2021

Odense Kommune har anmodet om Indenrigs- og Boligministeriets vurdering af, om det er i overensstemmelse med bestemmelsen i § 64 a i lov om kommunernes styrelse, at én eller to forvaltninger i en kommune med delt administrativ ledelse betjener op til to stående udvalg hver, og at én forvaltning (og én direktør) dermed ledes af op til to rådmænd. Dette under forudsætning af at der er en tydelig opdeling af den pågældende forvaltnings afdelinger og kontorer, således at alle afdelinger og kontorer alene betjener ét udvalg og dermed ledes af én rådmand.

Hvis ovenstående efter Indenrigs- og Boligministeriets vurdering ikke er i overensstemmelse med § 64 a i lov om kommunernes styrelse, har Odense Kommune anmodet om Indenrigs- og Boligministeriets vurdering af, om der er noget til hinder for at opnå en dispensation fra § 64 a i lov om kommunernes styrelse i medfør af samme lovs § 65 c, stk. 2.

1. Fortolkningen af § 64 a, stk. 2

Odense Kommune har til baggrund for henvendelsen bl.a. oplyst, at Odense Kommune som led i et servicetjek af såvel den politiske som den administrative organisering af hhv. sundhedsområdet og klimaområdet i Odense Kommune overvejer, om det strategiske og borgernære sundhedsområde og klimaområdet skal organiseres med to nye selvstændige stående udvalg.

Odense Kommune har videre oplyst, at det i den forbindelse overvejes at lade en eller to forvaltninger betjene op til to stående udvalg hver. Den eller de forvaltninger, der skal betjene flere udvalg/rådmænd, vil ifølge Odense Kommune blive indrettet på en sådan måde, at det klart fremstår, hvilke områder og hvilken økonomi, der henhører under de enkelte udvalg. Forvaltningens afdelinger vil være tydeligt opdelt og følge udvalgsstrukturen. Der vil ifølge Odense Kommune være tilknyttet et ledelseslag i form af afdelingschefer/fagchefer lige under direktøren for den pågældende forvaltning, og den enkelte afdelingschef/fagchef samt den tilhørende forvaltning vil alene betjene ét



stående udvalg og ledes af én rådmænd. Det vil derfor alene være direktøren for den pågældende forvaltning, der vil være underlagt flere rådmænds administrative ledelse.

Odense Kommune har under henvisning til, hvad der fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 64 a i lov om kommunernes styrelse anført, at hverken kommunestyrelsesloven eller lovforarbejderne synes at regulere, hvorledes kommunen skal indrette den kommunale forvaltning, ud over at den kommunale forvaltning skal være opdelt i *afdelinger*, der stemmer overens med de sagsområder, der henhører under det enkelte stående udvalg og dermed også under den enkelte rådmænds administrative ledelse.

Kommunestyrelsesloven synes derfor efter Odense Kommunes opfattelse ikke at være til hinder for, at én forvaltning med én direktør betjener flere udvalg, så længe den pågældende forvaltning er opdelt i *afdelinger*, der tydeligt er opdelt opgavemæssigt og økonomisk, og således at hver afdeling kun varetager opgaver for ét stående udvalg og dermed også hører under den enkelte rådmænds administrative ledelse.

Indenrigs- og Boligministeriet skal i den anledning oplyse følgende:

Det følger af § 64 a i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019), at der i styrelsesvedtægten For Frederiksberg, Københavns, Odense, Ålborg og Aarhus Kommuner kan træffes bestemmelse om, at formændene for de stående udvalg har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Kommunalbestyrelsens formand har efter bestemmelsen den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration, i det omfang andet ikke er bestemt i styrelsesvedtægten. Udvalgsformændene betegnes efter § 64 a, stk. 5, som rådmænd, bortset fra i Københavns Kommune, hvor de betegnes borgmestre.

Bestemmelsen i § 64 a om udvalgsstyre med delt administrativ ledelse blev indsat ved lov nr. 231 af 2. april 1997, hvorved Københavns Kommune blev inddraget under kommunestyrelsesloven, og den særlige styrelseslov for Københavns Kommune blev ophævet. Forud for lovforslaget var afgivet Betænkning nr. 1307/1995 om hovedstadsområdet fremtidige struktur, og forud herfor var afgivet Betænkning nr. 1114/1987 om Københavns Kommunes styrelse.

Af bemærkningerne til § 64 a, stk. 1, i lovforslag nr. L 70 fra 1996 fremgår bl.a. følgende:

”Den foreslåede styreform i § 64 a, stk. 1, afviger fra det traditionelle udvalgsstyre ved, at formændene for de stående udvalg tager del i den administrative ledelse.

Delingen af den administrative ledelse foretages således, at udvalgsformændene hver for sig leder den del af administrationen, der udfører opgaver, som hører under vedkommende stående udvalg, mens borgmesteren leder den del af den kommunale administration, der udfører opgaver, som hører under økonomiudvalget eller ikke hører under et af de stående udvalg.

Styreformens forudsætter, at den kommunale administration er opdelt i afdelinger (lige som i magistratskommuner) og at der er overensstemmelse mellem udvalgenes og afdelingernes sagsområder...”

Det følger således af lovbemærkningerne, at det, når den administrative ledelse efter § 64 a i lov om kommunernes styrelse er delt mellem borgmesteren og udvalgsformændene (rådmændene), forudsættes, at den kommunale administration ligesom i magistratskommuner er opdelt, således at hver afdeling er sammenfaldende med ét udvalgs sagsområde, og rådmændene og borgmesteren hver for sig leder hver sin afdeling.



Af Betænkning nr. 1114/1987 om Københavns Kommunes styrelse fremgår endvidere bl.a. følgende af afsnit 5.2.2., der omhandler forholdet mellem de stående udvalg og forvaltningsafdelingerne:

”... Det bør endvidere undgås, at udvalgenes sagsområder går på tværs af afdelingerne, således at flere afdelingsborgmestre skal samarbejde med flere udvalg... Derimod kan der, ligesom i udvalgsstyrede kommuner, tænkes oprettet to udvalg, som tilsammen dækker én afdeling, fx et skoleudvalg og et kulturudvalg, som begge betjenes af den kulturelle forvaltning, eller ét udvalg kan betjenes af to forvaltningsafdelinger. En sådan opdeling er dog udelukket, hvis der ønskes sammenfald mellem udvalgsformand og afdelingsborgmester, jf. herom afsnit 5.2.4.”

Af samme betænkning afsnit 5.2.4., der omhandler udvalgsstyre med delt administrativ ledelse, hvor udvalgsformændene tillige er afdelingsborgmestre, fremgår bl.a. følgende:

”... Ordningen forudsætter, at der er sammenfald mellem udvalgenes og afdelingernes sagsområder. Ellers vil det give anledning til problemer, hvilken udvalgsformand der tillige skal være afdelingsborgmester, hvis 2 eller flere udvalg svarer til 1 afdeling...”

Styreformens forudsætning om en opdeling af administrationen i forvaltningsafdelinger i overensstemmelse med udvalgenes ansvarsområder og således, at det klart fremgår, hvilken forvaltningsafdeling den enkelte rådmænd/borgmesteren har den administrative ledelse af, har således baggrund i hensynet til, at der skal være klarhed omkring opgave- og kompetenceafgrænsningen samt ansvarsfordelingen mellem de enkelte rådmænd og borgmesteren.

En sådan klarhed vil ikke være til stede, hvis en forvaltningsafdeling ledes af mere end én rådmænd/borgmesteren.

På den baggrund finder Indenrigs- og Boligministeriet, at det ikke vil være i overensstemmelse med § 64 a i lov om kommunernes styrelse, at én eller to forvaltninger betjener op til to stående udvalg hver, og at én forvaltning (og én direktør) dermed ledes af op til to rådmænd. Dette gælder, uanset at der er en tydelig opdeling af den pågældende forvaltnings afdelinger og kontorer, således at alle afdelinger og kontorer alene betjener ét udvalg og dermed ledes af én rådmænd, og uanset at det derfor alene vil være én eller to direktører, der ledes af to rådmænd.

Indenrigs- og Boligministeriet kan ikke tiltræde det af Odense Kommune anførte om, at der ikke synes at være noget til hinder for, at en *forvaltning* kan betjene mere end ét udvalg og én rådmænd, henset til, at der i forarbejderne til bestemmelsen alene stilles krav om, at den kommunale forvaltning skal være opdelt i *afdelinger*, der stemmer overens med de sagsområder, der henhører under det enkelte stående udvalg og dermed også under den enkelte rådmænds administrative ledelse.

Indenrigs- og Boligministeriet skal for så vidt angår betegnelsen afdeling i lovbemærkningerne bemærke, at afdeling, forvaltningsafdeling og forvaltning anvendes synonymt. Afdeling er fortsat den betegnelse, der anvendes for en forvaltningsgren i magistratskommuner, hvorfor betegnelsen afdeling – henset til at lovforslaget vedrørte tidligere magistratskommuners mulighed for at oprette udvalgsstyre med delt administrativ ledelse – skal sidestilles med forvaltning. I Aarhus Kommune, der fortsat har magistratsordning, anvendes således også fortsat betegnelsen magistratsafdelinger.

2. Dispensationsmulighed efter § 65 c, stk. 2

Odense Kommune har oplyst, at baggrunden for Odense Kommunes ønske om at få mulighed for, at en eller to forvaltninger betjener op til to stående udvalg og ledes af



op til to rådmænd hver, er at give byrådet mulighed for at skabe et større politisk fokus på udvalgte områder, uden at der nødvendigvis skal ske en større administrativ ”oprustning”. Der vil eksempelvis på sundhedsområdet ikke nødvendigvis være tale om nye opgaver, men alene et ønske om et større politisk fokus. Der vil derfor også kunne blive tale om en relativ smal forvaltningsstruktur på dette område, som ikke kan ”bære” ansættelse af en forvaltningsdirektør. Området vil dog være et politisk tungt og vigtigt område, og derfor vil området efter Odense Kommunes vurdering godt kunne bære en rådmandspost.

Odense Kommune har i den forbindelse oplyst, at de enkelte forvaltningsdirektører i Odense Kommune ansættes af byrådet, og at det således vil være byrådet, der skal tage stilling, såfremt der måtte opstå en situation, hvor kun den ene rådmand, hvorunder forvaltningsdirektøren bl.a. henhører, ønsker at afskedige direktøren, medens den anden rådmand ønsker at beholde direktøren.

Indenrigs- og Boligministeriet skal i den anledning udtale følgende:

Indenrigs- og Boligministeriet skal bemærke, at ministeriet alene behandler ansøgninger om dispensation efter 65 c, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, der har været behandlet i byrådet.

Indenrigs- og Boligministeriet kan dog vejledende oplyse, at det følger af bemærkningerne til § 65 c, stk. 2, i lovforslag nr. L 219 fra 1993, at der ved meddelelse af dispensation efter bestemmelsen skal sikres en klar opgave- og kompetenceafgrænsning i kommunen.

Det er Indenrigs- og Boligministeriets opfattelse, at en ordning som den af Odense Kommune skitserede, hvorefter en forvaltning skal betjene to udvalg og derfor efter styreformens med delt administrativ ledelse ledes af to rådmænd, principielt vil indebære en uklarhed i opgave- og kompetenceafgrænsningen. Dette skyldes, at den administrative ledelse af forvaltningen bliver delt mellem to politiske chefer.

Indenrigs- og Boligministeriet forventer derfor ikke, at en eventuel anmodning om dispensation vil blive imødekommet, idet ministeriet ikke efter lovgrundlaget har adgang hertil.

Indenrigs- og Boligministeriet skal tilføje, at der ikke af den kommunale styrelseslov kan udledes et krav om, at hver forvaltning i en kommune med delt administrativ ledelse skal have en direktør. Det vil således ikke være ulovligt, at Odense Kommune under et eller flere af sine udvalg indretter en forvaltning uden en direktør, hvor f.eks. afdelingschefer/fagchefer refererer direkte til det stående udvalg og direkte er undergivet rådmandens administrative ledelse.

Med venlig hilsen
Nikolaj Stenfalk
Kontorchef