



**Enhed**  
Forvaltningsjura

**Sagsbehandler**  
Marlene Jacqueline  
Brixtofte

**Sagsnr.**  
2019 - 836

**Doknr.**  
583467

**Dato**  
10-01-2023

## Notat om habilitet ved beslutning om vederlag til kommunale fællesskaber

### 1. Problemstilling

KL har anmodet det daværende Indenrigs- og Boligministerium, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, om at oplyse, hvorvidt:

1. et kommunalbestyrelsesmedlem er inhabil, når kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om vederlag til et bestyrelsesmedlem, der også er bestyrelsesmedlem af et kommunalt fællesskab efter § 60 i lov om kommunernes styrelse?
2. et bestyrelsesmedlem af et kommunalt fællesskab efter § 60 i lov om kommunernes styrelse er inhabil, når fællesskabets bestyrelse skal træffe beslutning om vederlag til et bestyrelsesmedlem?

KL ønsker i den forbindelse en vurdering af, om bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., finder tilsvarende anvendelse i de anførte tilfælde og således udelukker inhabilitet.

### 2. Forvaltningslovens § 4, stk. 3, navnlig § 4, stk. 3, 2. pkt.

Det fremgår af forvaltningslovens § 4, stk. 3, 1. og 2. pkt. (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014 med en senere ændring), at:

*”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 kommunalbestyrelsens beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer.”*

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, der hidrører fra lov nr. 571 af 19. december 1985, jf. Folketingtidende 1985-86, tillæg A, spalte 126, blandt andet, at:

*”I kommunalretlig praksis er det ganske fast antaget, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke er afskåret fra at deltage i behandlingen og afgørelsen af spørgsmål, der vedrører kommunalbestyrelsens fordeling af hverv, alene fordi han selv er bragt i forslag. I overensstemmelse hermed er det i stk. 3 udtrykkeligt fastsat som en almindelig regel, at et medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed kan deltage ved myndighedens valg af medlemmer til hverv, selv om medlemmet selv er bragt i forslag.*



Det er i kommunalretlig praksis endvidere fast antaget, at f.eks. borgmestre eller udvalgsformænd ikke er inhabile ved afgørelsen af spørgsmål om størrelsen af deres eget vederlag for hvervet. Selv om denne praksis efter justitsministeriets opfattelse ikke er ganske ubetænkelig, har justitsministeriet ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå den gældende kommunalretlige praksis ændret i forbindelse med det foreliggende lovforslag. I overensstemmelse hermed foreslås i stk. 3, 2. pkt., en bestemmelse, hvorefter § 3 heller ikke gælder for kommunalbestyrelsers beslutninger vedrørende vederlag m.v. til medlemmer.”

Af Fenger (red.), *Forvaltningsret*, 2018, s. 278, fremgår følgende om bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt.:

”I § 4, stk. 3, er der indføjet to særlige undtagelser fra de generelle inhabilitetsregler. Den ene vedrører [...]. Den anden undtagelse omhandler kommunalbestyrelsers beslutninger om vederlag mv. til medlemmer. Opstår der særlige spørgsmål angående det retlige eller faktiske grundlag for sådanne vederlag til kollegiale organer, vil inhabilitet kunne indtræde efter de almindelige regler herom. Bestemmelsen finder således f.eks. ikke anvendelse på behandlingen af en sag om, hvorvidt et medlem uberettiget har fået udbetalt diæter, jf. FOB 1994.114.”

Af Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer*, 2. udgave, 2021, s. 262 f., fremgår følgende om bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt.:

”Det var endvidere i kommunalretlig praksis før forvaltningslovens gennemførelse lagt til grund, at f.eks. borgmestre eller udvalgsformænd ikke var inhabile ved afgørelsen af spørgsmål om størrelsen af deres eget vederlag for hvervet. Bestemmelsen i stk. 3, 2. pkt. er udformet i overensstemmelse hermed.

*Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 31. oktober 2007, j.nr. 2007-613/204<sup>1</sup>*

Rejst spørgsmål om, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem, der var udpeget som medlem af bestyrelsen for en kommunal havn, kunne deltage i kommunalbestyrelsens beslutning om, hvilket vederlag der skulle bevilliges bestyrelsesmedlemmerne. Statsforvaltningen konstaterede, at den pågældende havn udgjorde en kommunal selvstyrehavn oprettet i henhold til havnelovens § 6, stk. 1, nr. 3, og at denne derfor måtte anses for en særlig del af den kommunale forvaltning. Statsforvaltningen antog herefter, at kommunalbestyrelsens beslutning om størrelsen af havnebestyrelsesmedlemmers vederlag var omfattet af en analogi af forvaltningslovens § 4, stk. 3. Derfor kunne det forhold, at kommunalbestyrelsen skulle godkende størrelsen af vederlaget til havnebestyrelsesmedlemmerne, ikke medføre, at det berørte medlem blev inhabilt ved kommunalbestyrelsens behandling heraf.

Opstår der særlige spørgsmål angående det retlige eller faktiske grundlag for sådanne vederlag til kollegiale organer, vil inhabilitet kunne indtræde efter de almindelige regler herom. Bestemmelsen finder således f.eks. ikke anvendelse på behandlingen af en sag om, hvorvidt et medlem uberettiget har fået udbetalt diæter, jf. FOB 1994.114.”

Af Karsten Revsbech, Carl Aage Nørgaard, Jens Garde og Søren Højgaard Mørup, *Forvaltningsret, Sagsbehandling*, 8. udgave, 2019, s. 120, fremgår følgende om bestemmelsen:

”I § 4, stk. 3, findes en regel svarende til den kommunalretlige praksis, hvorefter § 3 ikke gælder ved kollegiale forvaltningsmyndigheders valg af medlemmer til hverv eller for regionsråds eller kommunalbestyrelsers beslutninger om vederlag mv. til medlemmer.”

<sup>1</sup> Rækkevidden af Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 31. oktober 2007 må i øvrigt tages med det forbehold, at ombudsmanden i skrivelse af 22. august 2017 (FOB 2017-23, gengivet i Indenrigs- og Boligministeriets resumédatabase 17.8.1.) har fastslået, at en kommunal selvstyrehavn ikke kan anses for en del af den kommunale forvaltning, men derimod er en selvstændig myndighed.



Af Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., *Forvaltningsret*, 2. udgave, 2002, s. 269 f., fremgår om bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., at<sup>2</sup>:

”I § 4, stk. 3, er der indføjet to konkrete undtagelser fra de almindelige inhabilitetsregler.

Den ene vedrører [...].

Den anden omhandler kommunalbestyrelses beslutninger om vederlag m.v. til medlemmer.

Bestemmelsen om vederlag udspringer af gammel kommunalretlig praksis. Den vedrører navnlig spørgsmålet om størrelsen af vederlag til f.eks. borgmestre og udvalgsformænd. Opstår der særlige spørgsmål angående det retlige eller faktiske grundlag for sådanne vederlag, vil inhabilitet derimod kunne indtræde efter de almindelige regler herom. Se herved *FOB 1994.114*. 43 medlemmer af et amtsråd havde uberettiget fået udbetalt diæter mv. Indenrigsministeriet havde i en vejledende udtalelse gjort gældende at amtsrådsmedlemmer der havde tilbagebetalt det uretmæssigt modtagne beløb eller havde anerkendt forpligtelsen til tilbagebetaling, som udgangspunkt ikke kunne anses for inhabile ved rådets behandling af tilbagesøgningsspørgsmålet. Ombudsmanden var imidlertid mest tilbøjelig til at anse de medlemmer der havde vedstået tilbagebetalingspligten, for inhabile i lighed med de medlemmer der havde betalt beløbet tilbage eller anerkendt pligten hertil.”

Af Azad Taheri Abkenar, *Inhabilitet i Forvaltningen*, 2. udgave, 2022, kapitel 4, afsnit 5, s. 150, fremgår om bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., blandt andet følgende:

”En anden særregel med baggrund i ældre kommunal praksis er bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., hvorefter regionsråds- og kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i behandlingen og afgørelsen af deres egne vederlag. I lovforslagsbemærkningerne til bestemmelsen, jf. FT 1985-86, tillæg A, sp. 126, anføres det bl.a., at ”selv om denne praksis efter justitsministeriets opfattelse ikke er ganske ubetænkelig, har justitsministeriet ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foreslå den gældende kommunalretlige praksis ændret”. Bestemmelsen må – ligesom forvaltningslovens § 4, stk. 3, 1. pkt., jf. afsnit 4 ovenfor – fortolkes indskrænkende.

*FOB 1994.114*: I en sag om inhabilitet for medlemmer af et amtsråd, der uberettiget havde fået udbetalt diæter m.v., anlagde ombudsmanden en restriktiv fortolkning af bestemmelsen, således at den ikke omfattede en situation som den foreliggende, hvor der var opstået særlige spørgsmål om det faktiske og retlige grundlag for de udbetalte beløb.

Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 31. oktober 2007, j.nr. 2007-613/204: To kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var udpeget som medlemmer af bestyrelsen for en kommunal selvstyre-havn, blev ikke anset for inhabile ved kommunalbestyrelsens stillingtagen til bestyrelsesvederlag og regnskab. Baggrunden herfor var, at havnen måtte anses som en del af den kommunale forvaltning, og Statsforvaltningen fandt derfor, at spørgsmålet om fastsættelse af vederlag var omfattet af forvaltningslovens § 4, stk. 3, analogt.

Bestemmelsen finder ikke anvendelse i forbindelse med behandling af sager om fastsættelse af vederlag til bestyrelsesmedlemmer i et kommunalt ejet aktieselskab, hvori kommunen har udpeget medlemmer til bestyrelsen.”

Bestemmelsen er således udformet i overensstemmelse med tidligere kommunalretlig praksis før forvaltningslovens gennemførelse, hvor det var lagt til grund, at f.eks. borgmestre eller udvalgsformænd ikke var inhabile ved afgørelsen af spørgsmålet om størrelsen af deres eget vederlag for hvervet. Se hertil som anført ovenfor *Folketingstidende 1985-86, tillæg A, spalte 126* og *Forvaltningsloven med kommentarer, 2021, Niels Fenger, s. 262*.

---

<sup>2</sup> Hans Gammeltoft-Hansen står som forfatter af bogens kapitel 7 om inhabilitet.



### 3. Vederlag til medlemmer af kommunalbestyrelser

En kommunalbestyrelse yder vederlag til medlemmer af kommunalbestyrelsen og til borgmesteren og kan efter de nærmere regler i vederlagsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 2001 af 28. oktober 2021 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv, træffe beslutning om vederlag til kommunalbestyrelsens næstformand eller næstformænd, til udvalgsformænd og udvalgsnæstformænd og udvalgsmedlemmer.

Nogle beslutninger om vederlæggelse, f.eks. vederlag til formænd for stående udvalg og næstformænd for økonomiudvalget og stående udvalg, skal efter vederlagsbekendtgørelsens regler træffes i kommunens styrelsesvedtægt. Forslag til styrelsesvedtægt samt til ændringer i vedtægten skal undergives to behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst seks dages mellemrum, jf. § 2, stk. 2, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 19. januar 2019). Andre beslutninger om vederlæggelse, f.eks. vederlag til formænd og medlemmer af § 17, stk. 4-udvalg og fordeling af udvalgsvederlag imellem de enkelte udvalg, skal efter vederlagsbekendtgørelsens regler træffes af kommunalbestyrelsen, uden at en sådan bestemmelse skal optages i kommunens styrelsesvedtægt. I visse tilfælde kan en sådan bestemmelse om vederlæggelse optages i kommunens styrelsesvedtægt, selv om kommunen ikke er forpligtet hertil. Se om styrelsesvedtægtens indhold nærmere Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 109 f.

Som følge af bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., må det lægges til grund, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer vil kunne deltage i de i vederlagsbekendtgørelsen nærmere angivne beslutninger om vederlag.

### 4. Kommunale fællesskaber

Det fremgår af § 60 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 med en senere ændring), at:

**”§ 60.** Aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelseres beføjelser efter denne lov, kræver, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen, godkendelse fra Ankestyrelsen, jf. dog § 60 a.

*Stk. 2-3. [...].”*

Med hjemmel i § 60 kan der således med Ankestyrelsens godkendelse etableres samarbejder mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de deltagende kommunalbestyrelseres beføjelser efter lov om kommunernes styrelse. Der er i § 60 a fastsat en undtagelse fra kravet om Ankestyrelsens godkendelse for små kommunale fællesskaber vedrørende kommunale fællesskaber, der opfylder revisorlovens kriterier for at være små virksomheder.

Et samarbejde efter § 60, hvorved der etableres et selvstændigt styrelsesorgan, betegnes normalt et kommunalt fællesskab.

Kommuner kan, medmindre andet følger af lovgivningen, overlade alle lovlige kommunale opgaver til et kommunalt fællesskab. Dog antages det, at overfø-



relse af myndighedsopgaver til et kommunalt fællesskab, kræver særlige holdpunkter i lovgivning.

Medmindre andet fremgår af anden lovgivning,<sup>3</sup> kan kun kommuner deltage i samarbejder omfattet af § 60.

De kommunale fællesskaber har selvstændig kompetence og udøver ikke funktioner på kommunernes vegne i henhold til delegation. De opgaver, som ved aftalen om etablering af et kommunalt fællesskab er overført til fællesskabet, er overført til selvstændig varetagelse af fællesskabet, jf. ordene i § 60. ”... et samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter denne lov”. Der henvises til Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 931.

Et kommunalt fællesskab henregnes til den offentlige forvaltning som en fra de deltagende kommuner adskilt og selvstændig offentlig myndighed. Kommunale fællesskaber betragtes som en art ”specialkommune”, således at forvaltningsretlige regler og den kommunale styrelseslovgivnings regler finder anvendelse. Der henvises til Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 929.

Samarbejdet i de kommunale fællesskaber reguleres først og fremmest af selskabernes vedtægter. Fællesskabernes vedtægter skal godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser og kræver Ankestyrelsens godkendelse.<sup>4</sup>

Det skal fremgå klart af vedtægterne, hvilken kompetence de deltagende kommunalbestyrelser har overført til det kommunale fællesskab. Derfor vil ændringer i det kommunale fællesskabs kompetence kræve en ændring af vedtægterne. Sådanne ændringer skal vedtages af de deltagende kommunalbestyrelser, og ændringer skal godkendes af Ankestyrelsen. Der henvises til Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 930 f.

Medlemmerne i et kommunalt fællesskabs styrende organ udpeges efter vedtægternes nærmere bestemmelse af de deltagende kommunalbestyrelser. Kommunalbestyrelsen har instruktionsbeføjelse over for sine repræsentanter i bestyrelsen<sup>5</sup>. Normalt følger det af vedtægterne, at bestyrelsesmedlemmerne er udpeget blandt medlemmerne af de deltagende kommunalbestyrelser, men dette er ikke noget krav efter lovgivningen. Der henvises til Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 938 ff.

<sup>3</sup> Regionerne er efter lov om trafikkselskaber medlemmer af disse samarbejder, der efter den nævnte lov er omfattet af § 60 i lov om kommunernes styrelse.

<sup>4</sup> Medmindre det kommunale fællesskab er undtaget fra godkendelse efter § 60 a. Lovgivningens krav til vedtægterne gælder også for små fællesskaber omfattet af § 60 a, og Ankestyrelsen fører tilsyn med overholdelsen heraf.

<sup>5</sup> Adgangen til at give bundet mandat omfatter dog ikke stemmeafgivning vedrørende styrelsesorganets interne procedureforhold, jf. Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 939-940.



## 5. Vederlæggelse af medlemmer af kommunale fællesskaber

Det er vedtægterne for det kommunale fællesskab, der udgør hjemmelsgrundlaget for vederlæggelse af bestyrelsesmedlemmerne. Der kan således kun udbetales vederlag, herunder diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, til bestyrelsesmedlemmerne i det kommunale fællesskab, hvis det fremgår af de godkendte vedtægter.<sup>6</sup> Der henvises til Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 943 f., hvoraf fremgår, at:

”Vedtægterne for et kommunalt fællesskab udgør hjemmelsgrundlaget for vederlæggelse af medlemmerne af et styrende organ i det kommunale fællesskab. Det betyder, at der alene kan udbetales vederlag, herunder diæter samt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, til medlemmerne af et kommunalt fællesskabs styrende organ, hvis det fremgår af de godkendte vedtægter.

Den 4. marts 1981 udsendte det daværende Indenrigsministerium cirkulæreskrivelse nr. 9231 til tilsynsmyndighederne om vederlæggelse af amtsråds- og kommunalbestyrelsesmedlemmer for hverv som medlem af bestyrelser for selskaber, som helt eller delvis er i offentligt eje. De principper, som kom til udtryk i cirkulæreskrivelsen, finder fortsat anvendelse. Det fremgår af cirkulæreskrivelsen, at vederlæggelsen af hvervet som bestyrelsesmedlem som udgangspunkt bør ske på grundlag af reglerne om mødediæter, som i dag er reguleret i § 16 a. Udgangspunktet ved den kommunale tilsynsmyndigheds godkendelse af vedtægterne er således, at der alene kan vederlægges med udbetaling af mødediæter og/eller erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

I de tilfælde, hvor forberedelsen til møderne går ud over, hvad normalt kan forventes, eller hvor der foreligger en betydelig arbejdsindsats, der ikke direkte er knyttet til mødevirksomhed, f.eks. forberedelsesarbejde, deltagelse i drøftelser, forhandlinger, besigtigelser o.l., har den kommunale tilsynsmyndighed dog ved godkendelse af vedtægterne for det kommunale fællesskab godkendt et fast vederlag. Det vil ifølge cirkulæreskrivelsen i de fleste tilfælde være formanden eller næstformanden, der har en sådan merbelastning, som ikke er knyttet til egentlig mødetid. Størrelsen af det faste vederlag fastsættes, ifølge cirkulæreskrivelsen på grundlag af en opgørelse over den tid, der anvendes/forventes anvendt, og en betaling pr. time, som svarer til den, der anvendes ved statens fastsættelse af tilsvarende vederlag. Ifølge cirkulæreskrivelsen skal betalingen, medmindre der foreligger særlige holdepunkter for noget andet, beregnes med udgangspunkt i den årsløn, som oppebæres af folketingsmedlemmer. Ud over tidsforbruget indgår karakteren af og omfanget af (omsætningen for) det kommunale fællesskabs virksomhed endvidere i vurderingen af, om et fast vederlag er berettiget.”

Af cirkulæreskrivelse nr. 9231 af 4. marts 1981 vedrørende vederlæggelse af amtsråds- og kommunalbestyrelsesmedlemmer for hverv som medlem af bestyrelserne for selskaber, der helt eller delvis er i offentlig eje, fremgår følgende:

”Det bør efter indenrigsministeriets opfattelse være således, at udgangspunktet for vederlæggelsen af de heromhandlede hverv, som efter den nævnte undersøgelse i overvejende grad udøves i møder, tages i de regler, der gælder for mødediæter efter den kommunale styrelseslovs § 16 [nu § 16 a].

<sup>6</sup> I vedtægter for små kommunale fællesskaber undtaget fra Ankestyrelsens godkendelse efter § 60 a kan det efter bestemmelsens stk. 4 kun fastsættes, at medlemmerne ydes diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. § 60 a trådte i kraft den 1. juli 2018, og ældre bestemmelser om anden vederlæggelse i de omfattede fællesskaber er fortsat gyldige. Det nedenfor anførte om muligheden for med tilsynsmyndighedens godkendelse at fastsætte vedtægtsbestemmelser om anden vederlæggelse gælder således kun for (større) kommunale fællesskaber, der *ikke* er omfattet af § 60 a.



I de tilfælde, hvor forberedelsen til møderne går ud over, hvad der normalt kan forventes, eller hvor der foreligger en betydelig arbejdsindsats, der ikke direkte er knyttet til mødevirksomhed, vil der være anledning til at overveje en egentlig vederlagsordning. Det vil i de fleste tilfælde være formanden, eventuelt også næstformanden, der har en sådan merbelastning i form af forberedelsesarbejde, deltagelse i drøftelser, forhandlinger, besigtigelser o.lign.

De heromhandlede særlige vederlag eller honorarer må fastsættes på grundlag af en opgørelse over den tid, der anvendes/forventes anvendt, og en betaling pr. time, som svarer til den, der anvendes ved statens fastsættelse af tilsvarende vederlag. Betalingen er her, medmindre der foreligger særlige holdepunkter for noget andet, for tiden ca. 90 kr. i timen, beregnet med udgangspunkt i den årsløn, som oppebæres af folketingsmedlemmer.”

## **6. Fremgangsmåden for vederlæggelse af medlemmer af kommunale fællesskaber**

I de tilfælde, hvor der i vedtægterne er hjemmel til at yde formanden og næstformanden fast vederlag, vil vedtægtsbestemmelserne herom – der er godkendte af tilsynsmyndigheden, jf. afsnit 4 – i dag ofte i praksis være udformet på den måde, at bestyrelsens formand og næstformand modtager et fast årligt vederlag, hvis størrelse fastsættes enten af bestyrelsen, af repræsentantskabet eller eventuelt af de deltagende kommunalbestyrelser, og hvis størrelse godkendes af tilsynsmyndigheden.

Der er imidlertid også eksempler på vedtægtsbestemmelser, hvor formanden tillægges et fast vederlag, og hvor næstformanden tillægges enten et fast vederlag eller et vederlag, der udgør en vis procentdel af formandens vederlag. Hvis vedtægtsbestemmelsen ændres, vil dette i praksis ske ved, at det kommunale fællesskabs bestyrelse eller repræsentantskab træffer en indstilling herom, som godkendes af de deltagende kommunalbestyrelser og herefter af tilsynsmyndigheden. Medmindre andet følger af vedtægterne, vil det ikke være et retligt krav, at det kommunale fællesskabs bestyrelse eller repræsentantskab træffer en indstilling herom.

Som tidligere anført skal det kommunale fællesskabs vedtægter godkendes af Ankestyrelsen.

Ankestyrelsens afgørelser om fast vederlag til bestyrelsesmedlemmer i et kommunalt fællesskab, som ikke fuldt ud giver det kommunale fællesskab medhold, kan indbringes for Indenrigs- og Sundhedsministeriet, jf. § 52, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan både som rekursmyndighed og som tilsynsmyndighed foretage en fuld efterprøvelse af Ankestyrelsens afgørelse. Ministeriet kan således både foretage en prøvelse af lovligheden af Ankestyrelsens afgørelse og en efterprøvelse af rimeligheden af Ankestyrelsens udøvede skøn. Se afsnit 7.3.1. i de almindelige bemærkninger til lov nr. 381 af 28. maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love (lovforslag nr. 188 af 13. marts 2003). Se også Hans B. Thomsen, Lise Brandi-Hansen, Christina Ekmann og Christian Vigh, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2022, s. 865.



## 7. Indenrigsministeriets sag af 11. januar 1999

Det daværende Indenrigsministerium har tidligere overvejet en tilgrænsende problemstilling vedrørende forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt.

Det daværende Indenrigsministerium har i et ujournaliseret telefonnotat af 11. januar 1999 om inhabilitet for medlemmer af bestyrelserne i de regionale naturgasselskaber, der dengang var kommunale fællesskaber, i forbindelse med kommunalbestyrelsernes stillingtagen til, hvorvidt selskaberne skal overtages af staten, anført følgende:<sup>7</sup>

”[...] det er Indenrigsministeriets umiddelbare opfattelse, at formænd og næstformænd for naturgasselskabernes bestyrelser, der modtager særskilt vederlag herfor (i den ovenfor i afsnit I nævnte størrelsesorden (139.000 – 40.000)) nok er inhabile efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, ved deres respektive kommunalbestyrelseres behandling af det foreliggende spørgsmål, idet den økonomiske interesse, de har i selskabernes beståen, ikke kan anses for at være ganske ubetydelig. De øvrige medlemmer er formentlig ikke inhabile, hverken efter nr. 1 eller nr. 5. Vedrørende nr. 5 er det Indenrigsministeriets umiddelbare opfattelse, at (den kommunalretlige) modifikation finder anvendelse.”

Det fremgår videre af notatet, at Indenrigsministeriet genovervejede spørgsmålet om vederlagets betydning for habilitetsvurderingen den 14. januar 1999, og at det blev meddelt KL, at:

”[...] de reale grunde der ligger bag reglen i fvl § 4, stk. 3 if gør, at der kan anses at være tvivl om, hvorvidt et medlem af et kommunalt fællesskabs bestyrelse kan deltage i fællesskabets beslutning om medlemmets vederlæggelse og dermed også i en beslutning, der kan føre til, at vederlæg bortfalder. Hvis spørgsmålet besvares bekræftende,<sup>8</sup> vil det formentlig medføre, at også kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er formænd og næstformænd (med fast vederlag, jf. notatets afsnit I) vil kunne deltage i behandling af deres respektive kommunalbestyrelseres behandling af henvendelsen fra staten om køb af naturgasselskaberne.”

Indenrigsministeriet gav således udtryk for den opfattelse, at, såfremt reglen fandt (tilsvarende) anvendelse i de nævnte tilfælde, ville det formentlig medføre, at også kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er formænd og næstformænd (med fast vederlag) ville kunne deltage i behandling af deres respektive kommunalbestyrelseres behandling af henvendelsen fra staten om køb af naturgasselskaberne.

Indenrigsministeriets notat af 11. januar 1999 er vedlagt som bilag.

## 8. Vurdering

Det følger af forvaltningslovens § 4, stk. 3, 1. pkt., at medlemmer af en kommunalbestyrelse kan deltage i kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til et hverv, uanset at vedkommende selv er bragt i forslag. Bestemmelsen omfatter efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse også kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til at varetage et hverv i et kommunalt fællesskab.

<sup>7</sup> Det følgende uddrag er Indenrigs- og Boligministeriets sammenskrivning af de håndskrevne noter og forkortelser midt på notatets side 7, sammenholdt med henvisningerne til den maskinskrivne tekst øverst på samme side.

<sup>8</sup> Indenrigs- og Boligministeriet har drøftet denne formulering med koncipisten, daværende kontorchef, nu juridisk chef i KL, Pernille Christensen, der har bekræftet, at teksten her skal forstås sådan, at det anførte gælder, hvis bestemmelsen finder (tilsvarende) anvendelse.





Det følger desuden af forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., at medlemmer af en kommunalbestyrelse kan deltage i kommunalbestyrelsens beslutninger om vederlag mv. til medlemmer.

Der er ikke i forarbejderne til bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., taget udtrykkeligt stilling til, om bestemmelsen også finder anvendelse i en situation, hvor en kommunalbestyrelse træffer beslutning om vederlag for varetagelsen af et hverv i et kommunalt fællesskab, eller når dette spørgsmål behandles i bestyrelsen for et kommunalt fællesskab, jf. afsnit 1 ovenfor.

Hensynene bag forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., taler imidlertid for, at der ikke foreligger inhabilitet i de nævnte tilfælde.

Der kan i den forbindelse henvises til bl.a., at et medlem af en kommunalbestyrelse, der samtidig er medlem af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab, er medlem af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab i kraft af sit hverv som kommunalbestyrelsesmedlem. Den pågældende repræsenterer således kommunalbestyrelsen i bestyrelsen for det kommunale fællesskab, og vedkommende er i den forbindelse underlagt kommunalbestyrelsens instruktionsbeføjelse, jf. afsnit 4 ovenfor. Meget taler på den baggrund for, at forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., også finder anvendelse i situationer, hvor en kommunalbestyrelse træffer beslutning om vederlag for varetagelsen af et hverv i et kommunalt fællesskab.

Hertil kommer, at der under henvisning til forvaltningslovens § 4, stk. 3, 1. pkt. ikke er tvivl om, at medlemmet selv kan deltage i kommunalbestyrelsens valg af medlemmer til et hverv, uanset at vedkommende selv er bragt i forslag. Dette må gælde, selv om (der er viden om, at) hvervet er vederlagt. På denne baggrund ville det savne sammenhæng, at et medlem kan deltage i valget til et vederlagt hverv, men ikke i senere beslutninger om vederlag til det pågældende hverv.

Derimod omfatter bestemmelsen i forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., efter sin ordlyd ikke de tilfælde, hvor bestyrelsen for et kommunalt fællesskab behandler spørgsmålet om vederlag. Om denne situation kan der imidlertid peges på, at kommunale fællesskaber har karakter af specialkommuner, som er overladt varetagelsen af en eller flere nærmere angivne opgaver af de deltagende kommuner, jf. afsnit 4 ovenfor. Der kan endvidere peges på, at de beslutninger om vederlag, der træffes af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab, træffes inden for rammerne af det kommunale fællesskabs vedtægter, som skal være godkendt af kommunalbestyrelserne for de deltagende kommuner og Ankestyrelsen med mulighed for klage til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, jf. afsnit 4 og 6 ovenfor. Der er på den baggrund efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse grundlag for at antage, at medlemmer af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab som udgangspunkt kan deltage i bestyrelsens beslutninger om vederlag mv. til medlemmer.



Denne retsopfattelse ses også udtrykt i Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af 31. oktober 2007, hvorefter to kommunalbestyrelsesmedlemmer, der var udpeget som medlemmer af bestyrelsen for en kommunal selvstyrehavn, ikke blev anset for inhabile ved kommunalbestyrelsens stillingtagen til bestyrelsesvederlag og regnskab, idet havnen måtte anses som en del af den kommunale forvaltning. Statsforvaltningen anførte bl.a., at spørgsmålet om fastsættelse af vederlag var omfattet af forvaltningslovens § 4, stk. 3, analogt, jf. afsnit 2 ovenfor.

Det anførte indebærer ikke, at medlemmer af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab kan deltage i enhver beslutning vedrørende vederlag. Der vil således kunne opstå spørgsmål om inhabilitet, hvis der f.eks. opstår særlige spørgsmål om det faktiske eller retlige grundlag for udbetaling af vederlag, jf. FOB 1994.114. Det gælder uanset, om spørgsmålet behandles i bestyrelsen for det kommunale fællesskab eller i kommunalbestyrelsen for en deltagende kommune.

### **9. Konklusion**

Det følger af forvaltningslovens § 4, stk. 3, 2. pkt., at medlemmer af en kommunalbestyrelse kan deltage i kommunalbestyrelsens beslutninger om vederlag mv. til medlemmer.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at bestemmelsen også finder anvendelse i en situation, hvor en kommunalbestyrelse træffer beslutning om vederlag for varetagelsen af et hverv i et kommunalt fællesskab, eller hvor beslutning om vederlag for varetagelsen af et hverv i et kommunalt fællesskab træffes af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab. I disse tilfælde vil der som udgangspunkt ikke foreligge inhabilitet.

Det anførte indebærer ikke, at medlemmer af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab kan deltage i enhver beslutning vedrørende vederlag. Der vil således kunne opstå spørgsmål om inhabilitet, hvis der f.eks. opstår særlige spørgsmål om det faktiske eller retlige grundlag for udbetaling af vederlag, jf. FOB 1994.114. Det gælder uanset, om spørgsmålet behandles i bestyrelsen for det kommunale fællesskab eller i kommunalbestyrelsen for en deltagende kommune.

Dette notat er sendt til KL og Ankestyrelsen. Dette notat lægges ind på ministeriets resumédatabase.