



INDENRIGSMINISTERIET
KOMMUNALAFDELINGEN

Amtsrådsmedlem Elly Wolff
Søndergade 16
3700 Rønne

Dato: 28. april 1998
Kontor: 1. kommunekontor
J. nr.: 1997/1071/040-1

I brev af 11. november 1996 klagede De på vegne af den socialdemokratiske gruppe i Bornholms Amtsråd til Indenrigsministeriet over, at amtsborgmesteren suspendede nogle vedtagne besparelser på Bornholms Centralsygehus. De anførte i klagen, at amtsborgmesteren havde overskredet sine beføjelser ved på et møde den 14. oktober 1996 med samarbejdsudvalget og overlægerne på Bornholm Centralsygehus at have meddelt, at nogle af amtsrådet vedtagne besparelser ikke ville blive gennemført.

Efter Deres opfattelse burde amtsborgmesteren forud for mødet på sygehuset have indkaldt i hvert fald økonomiudvalget og helst det samlede amtsråd til et møde, hvor udspillet overfor sygehusets personale kunne drøftes. En drøftelse i venstres amtsrådsgruppe kunne ikke – uanset venstres absolutte flertal i amtsrådet – træde i stedet.

I brev af 25. november 1996 anmodede Indenrigsministeriet Bornholms Amtsråd om en udtalelse om sagen. Bornholms Amtskommune meddelte ved brev af 9. december 1996, at amtsborgmesteren kunne henholde sig til sin redegørelse afgivet på amtsrådsmødet den 21. oktober 1996.

I nævnte redegørelse er blandt andet anført følgende:

”I relation til formanden for den socialdemokratiske gruppe i Bornholms Amtsråd Elly Wolff’s brev af 15. oktober 1996 må det sammenfattende fremhæves, at jeg ikke på ”Sundhedsudvalgets, Økonomiudvalgets og Amtsrådets vegne har truffet beslutning om at suspendere Sundhedsudvalgets beslutning om personalereduktioner og andre foranstaltninger for at overholde budgetterne for 1996 og 1997”.

Jeg har alene administrativt stillet de påtænkte foranstaltninger i bero indtil Amtsrådet har taget stilling til mit ovenfor beskrevne forslag.”

Under henvisning hertil anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 30. december 1996 om oplysning om, hvilke beslutninger amtsborgmesteren midlertidigt havde sat i bero, herunder med hvilke begrundelser de pågældende beslutninger var sat i bero.

I brev af 5. februar 1997 fremsendte Bornholms Amtskommune en uddybende redegørelse, som et flertal af amtsrådets medlemmer havde tiltrådt på mødet den 23. januar 1997.

Det fremgår af sagen, at sygehusledelsen på Bornholms Centralsygehus på sit møde den 28. august 1996 besluttede med øjeblikkelig virkning at iværksætte en række foranstaltninger med henblik på besparelser. Baggrunden for sygehusledelsens beslutning var Bornholms Amtskommunes sundhedsudvalgs beslutning på mødet den 26. august 1996 om, at det samlede budget for 1996 skulle overholdes – dog uden at der iværksattes afskedigelser.

Det er til sagen oplyst, at amtsrådet på sit møde den 10. oktober 1996 foretog 2. behandling af budgettet for 1997, herunder budgettet for Bornholms Centralsygehus.

Den 14. oktober 1996 afholdt amtsborgmesteren et møde med samarbejdsudvalget og overlægerne på Bornholms Centralsygehus. Amtsborgmesteren fremlagde i den forbindelse en handlingsplan for centralsygehuset. Af pressemeddelelsen, der blev udsendt efter mødet på sygehuset, fremgår bl.a.:

"Amtsborgmesteren har i dag tilbudt medarbejderne på Bornholms Centralsygehus at starte på en frisk.

Tilbuddet indebærer en suspension af de bebudede personalereduktioner og andre foranstaltninger for at overholde budget 1996 og budget 1997.

I stedet indledes et bredt og intensivt samarbejde mellem ledelse og medarbejdere for i fællesskab og med udgangspunkt i gensidig styrkelse af engagementet og ansvarlighed at nå frem til en velfunderet og langsigtet overholdelse af budgettet.

Amtsborgmesteren tilbyder herved at tage de medarbejdere på ordet, som mener, at Bornholm kan få et bedre og mere effektivt sygehusvæsen ved i højere grad at satse på medarbejdernes engagement og ansvarlighed.

Amtsborgmesterens forslag har været drøftet på møder i dag med sygehusets samarbejdsudvalg og overlægerne.

...

Initiativet indebærer, at Amtsrådet må give den fornødne underskudsgaranti til dækning af eventuelle indledende budgetoverskridelser indtil resultatet af det intensiverede samarbejde slår igennem."

På et af Dem foranlediget ekstraordinært møde i amtsrådet den 21. oktober 1996 fremlagde amtsborgmesteren en "redegørelse vedr. initiativ den 14. oktober 1996 til intensiveret samarbejde mellem medarbejdere og ledelse på Bornholms Centralsygehus". Amtsrådet tog redegørelsen til efterretning.

Sygehusledelsen traf herefter på et møde den 23. oktober 1996 - på baggrund af den af amtsborgmesteren på mødet den 14. oktober 1996 fremlagte handlingsplan - beslutning om at ophæve hovedparten af de besparellesforanstaltninger, der var blevet iværksat i august 1996.

På dagsordenen for Bornholms Amtsråds møde den 21. november 1996 var som punkt 12 optaget følgende:

"Handlingsplan for intensiveret samarbejde mellem medarbejdere og ledelse på Bornholms Centralsygehus."

Det fremgår af dagsordenspunktet, at sundhedsudvalget på sit møde den 6. november 1996 og økonomiudvalget på sit møde den 12. s.m. traf beslutning om at anbefale den af amtsborgmesteren fremlagte handlingsplan.

Af beslutningsprotokollen for amtsrådsmødet den 21. november 1996 fremgår, at amtsrådet godkendte den af amtsborgmesteren fremlagte handlingsplan for Bornholms Centralsygehus.

I redegørelsen til Indenrigsministeriet, som tiltrådtes af amtsrådets flertal på mødet den 23. januar 1997, er der om beslutningerne, som amtsborgmesteren den 14. oktober 1996 midlertidigt satte i bero, og om begrundelserne herfor bl.a. oplyst følgende:

”Hvilke foranstaltninger blev stillet i bero:

1. Budget 1996:

Den 26. august 1996 behandlede Sundhedsudvalget regnskabsprognosen. Udvalget gav forvaltningen et generelt pålæg om at gennemføre besparelser – dog uden at iværksætte afskedigelser – for at overholde det samlede budget.

Den 28. august 1996 traf Sygehusledelsen en række konkrete beslutninger m.h.p. at holde budgettet, jf. vedlagte udskrift fra dagsordenen til ledelsens møde.

Den 21. oktober 1996 blev der i Amtsrådet, under det ekstraordinære møde om amtsborgmesterens handlemåde, tilkendegivet bred enighed om indholdet i Amtsborgmesterens udspil.

Den 23. oktober 1996 besluttede Sygehusledelsen, i forventning om en politisk vedtagelse af Amtsborgmesterens udspil at ophæve en række af de beslutninger, som Sygehusledelsen havde truffet den 28. august 1996, jf. vedlagte udskrift fra dagsorden til ledelsens møde.

Den 28. oktober 1996 besluttede Sundhedsudvalget at ophæve sin tidligere beslutning om at tilbageholde 1,1 mio. kr. til lægeligt apparatur på budgettet for 1996.

2. Budget 1997.

Sundhedsudvalget anbefalede på sit møde den 30. september 1996 følgende forslag til besparelser:

- reducere på serviceområdet,
- lukning af 4 kirurgiske senge,
- reduktion af læge- og plejepersonalet på psykiatrisk afdeling, og
- reduktion af socialrådgiverfunktionen med en medarbejder.

Budgettet blev som tidligere nævnt vedtaget den 10. oktober.

Den 14. oktober 1996 (datoen for at amtsborgmesteren stillede beslutningerne i bero) var ovenstående dispositioner for 1997 ikke sat i værk. De krævede, ud over vedtagelse af budgettet, en vedtagelse i Amtsrådet om normeringsændringer. Det var planen at fremlægge forslag til normeringsændringer på amtsrådets møde i december 1996.

Begrundelser:

Ud over den af amtsborgmesteren afgivne redegørelse på amtsrådsmødet den 21. oktober 1996, samt skrivelse til Indenrigsministeriet den 9. december 1996 kan uddybende tilføjes, at amtsborgmesteren, som baggrund for sine tilkendegivelser den 14. oktober 1996, der førte til Syge-

husledelsens overfor refererede beslutninger den 23. oktober 1996, lagde den vurdering til grund, at de økonomiske omkostninger ved en kortvarig udskydelse af de besluttede 1996-besparelser, indtil Sundhedsudvalget og Amtsrådet kunne tage stilling til amtsborgmesterens handlingsplan, ville være meget begrænsede sammenholdt med de forventelige negative konsekvenser af en fastholdelse af besparelsetiltagene for 1996 og budget 1997.

Det skal hertil bemærkes,

at situationen indebar en betydelig risiko for en længerevarende alvorlig svækkelse af sygehusmedarbejdernes engagement og ansvarsfølelse med deraf afledte virkninger for sygehusdriften,

at amtsborgmesteren fandt grundlag for at vurdere, at amtsrådet bredt ville tilslutte sig handlingsplanens indhold, idet han bl.a. havde noteret sig amtsrådsmedlemmerne Elly Wolffs og Bjarne Westerdahls tilkendegivelser i lokalradioen Bornholms Stemme søndag den 13. oktober 1996 om sygehusets forhold,

at en fornyet vurdering af de omhandlede tiltag i 1997-budgettet ville være økonomisk omkostningsfri, idet disse foranstaltninger alligevel først ville kunne iværksættes efter amtsrådets stillingtagen til de nødvendige normeringsændringer i december 1996, og

at amtsborgmesteren i weekenden 12.-13. oktober 1996 kontaktede formanden for Sundhedsudvalget Søren Koch.

Sammenfattende fandt amtsborgmesteren sig ikke alene beføjet i henhold til den kommunale styrelseslov § 31 a, men tillige reelt forpligtet som øverste administrative ansvarlige for sygehusets virksomhed til at gribe ind og afværge en akut negativ udvikling som ovenfor beskrevet og redegjort for i ovennævnte redegørelse til amtsrådet den 21. oktober 1996 og skrivelsen til Indenrigsministeriet den 9. december 1996.

Bornholms Amtsråd har den 21. november 1996 – enstemmigt – tiltrådt den tidligere omtalte handlingsplan. Kopi af udskrift fra amtsrådets behandling af handlingsplanen vedlægges.

Bornholms Amtsråd kan i øvrigt henholde sig til den af 9. december 1996 afgivne udtalelse til Indenrigsministeriet.

Ovenstående udtalelse blev tiltrådt af Bornholms Amtsråd den 23. januar 1997.

Den socialdemokratiske gruppe kunne dog ikke gå ind for udtalelsen. Den socialdemokratiske gruppe fremlagde en begrundelse for sit standpunkt til sagen.”

Af den socialdemokratiske mindretalsudtalelse afgivet på amtsrådsmødet den 23. januar 1997 fremgår følgende:

”Den socialdemokratiske gruppe i Bornholms Amtsråd kan ikke gå ind for den foreslåede formulering som svar på Indenrigsministeriets skrivelse.

Dels finder vi den ikke dækkende for hændelsesforløbet. Dels finder vi, at den medtager alt for mange uvedkommende oplysninger, således at helhedsindtrykket bliver uoverskueligt.

I den socialdemokratiske gruppe fastholder vi, at Knud Andersen handlede egenrådigt og i strid med sine beføjelser, da han få dage efter budgetbehandlingen satte amtsrådets beslutninger vedrørende budget 1997 og Sundhedsudvalgets beslutninger vedrørende budget 1996 ud af kraft ved et møde med personalet fra Bornholms Centralsygehus.

Vi kan ikke udtale os om amtsborgmesterens begrundelser for at sætte amtsrådets beslutninger i bero, da han har valgt at undlade at inddrage os i denne, og da han på intet tidspunkt siden har været i stand til at give en forklaring, der fortæller, hvorfor det ikke kunne lade sig gøre at underrette andre end Venstres amtsrådsgruppe og pressen.

Denne mindretals udtalelse ønsker vi medsendt svaret til Indenrigsministeriet.”

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

Det tilsyn, som Indenrigsministeriet udøver over for amtskommunerne, er et retligt tilsyn. Det betyder, at tilsynet kun omfatter spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 59 af 29. januar 1998).

Indenrigsministeriet kan således ikke tage stilling til spørgsmål om hensigtsmæssigheden af amtskommunens sagsbehandling eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelsen, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Efter § 17, stk. 1, i den kommunale styrelseslov varetager de stående udvalg den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender, jf. lovens § 21, stk. 1, hvorefter udvalgene bestyrer de anliggender, der er underlagt dem inden for rammerne af det vedtagne årsbudget.

Efter styrelseslovens § 31, stk. 2, har borgmesteren den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Borgmesterens ledelse er af overordnet karakter med ansvar over for kommunalbestyrelsen. Borgmesterens ledelsesfunktioner er nærmere beskrevet i betænkning nr. 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikeres arbejdsvilkår m.v., side 48 ff.

Det var tidligere i styrelsesloven udtrykkeligt angivet, at borgmesteren skulle drage omsorg for udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Ved en ændring af styrelsesloven (lov nr. 629 af 23. december 1980) udgik bestemmelsen herom, idet den kunne give anledning til tvivl om, hvorvidt borgmesteren overhovedet havde beføjelser ved udvalgsbeslutninger eller ved kommunalbestyrelsesbeslutninger, der videreekspederedes til udvalgene. I stedet blev det generelt fastsat, at borgmesteren påser sagernes ekspedition, uden at det dog herved tilsigtedes at give borgmesteren en ret til at træffe beslutninger vedrørende indholdsmæssige spørgsmål, der henhører under udvalgene.

Grænsen mellem på den ene side borgmesterens beføjelser som øverste daglig leder af administrationen og på den anden side udvalgenes og udvalgsformandens beføjelser er dog ikke ganske skarp. For at sikre, at forvaltningen fungerer som en enhed, blev der derfor også ved den nævnte lovændring tillagt borgmesteren – som formand for kommunalbestyrelsen – en indgrebsret, jf. styrelseslovens § 31 a, stk. 3. Bestemmelsen i styrelseslovens § 31 a, stk. 3, er sålydende:

”Formanden kan standse behandlingen af en under et udvalgs myndighedsområde hørende sag ved skriftligt at pålægge udvalget at indbringe sagen for kommunalbestyrelsen uden unødigt ophold. Dette gælder dog ikke sager, hvor afgørelsen ved lovgivningen er henlagt til udvalget.”

Indgrebsretten i styrelseslovens § 31 a, stk. 3, giver borgmesteren ret til at gribe ind på et hvilket som helst tidspunkt fra sagens opståen til den eventuelle beslutnings udførelse. Retten omfatter enhver "under et udvalgs myndighedsområde hørende sag", uanset om den skal videre til kommunalbestyrelsen, skal afgøres i udvalget, kan afgøres af udvalgsformanden, jf. styrelseslovens § 22, eller efter delegation kan afgøres af administrationen.

Når indgrebsretten er udøvet, kan en afgørelse i sagen kun træffes af kommunalbestyrelsen. Det påhviler derfor udvalget straks at forelægge sagen for kommunalbestyrelsen. Sagen skal altså, uanset på hvilket stadium i behandlingen den er standset, passere vedkommende udvalg, og tillige økonomiudvalget såfremt sagen vedrører dettes sagområde, jf. ovennævnte betænkning side 55.

Indgrebsretten er som udgangspunkt en rettighed. Det antages dog, at borgmesteren i visse tilfælde kan have pligt til at standse behandlingen af en sag, f.eks. hvis det er hans eneste mulighed for at opfylde sine forpligtelser. Herom er der i betænkning nr. 966/1983 om ansvarsplacering og reaktionsmuligheder, side 43, anført følgende:

"Pligt til at udnytte indgrebsretten vil i hvert fald foreligge, hvis borgmesteren bliver opmærksom på, at et udvalg er i færd med at træffe en ulovlig beslutning, og formodentlig også hvis udvalget er ved at træffe en tabsgivende beslutning eller er ved at træffe en beslutning på et grundlag, som er utilstrækkeligt eller på anden måde klart utilfredsstillende."

I den konkrete sag må Indenrigsministeriet på grundlag af de foreliggende oplysninger lægge til grund, at der ikke var fremkommet sådanne nye oplysninger i sagen forud for amtsborgmesteren fremlæggelse af en handlingsplan for centralsygehuset den 14. oktober 1996, at disse indebar en pligt for amtsborgmesteren til at gribe ind i medfør af styrelseslovens § 31 a, stk. 3.

Derimod finder Indenrigsministeriet, at amtsborgmesteren var berettiget efter lovens § 31 a, stk. 3, til at gribe ind og standse sygehusledelsens beslutninger - der skete i henhold til sundhedsudvalgets beslutning - om iværksættelse af besparelsesforanstaltninger med det formål at overholde budgettet for 1996. Et sådant indgreb skulle imidlertid være meddelt sundhedsudvalget ved skriftligt at pålægge dette at indbringe sagen for amtsrådet uden unødigt ophold, hvilket Indenrigsministeriet efter det oplyste må lægge til grund, at amtsborgmesteren forsømte.

På den baggrund finder Indenrigsministeriet ikke, at amtsborgmesteren overholdt reglerne i styrelseslovens § 31 a, stk. 3, da han den 14. oktober 1996 fremlagde en handlingsplan for centralsygehuset og i den forbindelse suspendede de bebudede personalereduktioner og andre foranstaltninger for at overholde budget 1996.

I medfør af styrelseslovens § 31, stk. 1, kan borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl. Derimod er der ikke tillagt borgmesteren en ret til at afgøre sager på udvalgenes vegne. Bestemmelsen vedrører således særligt sager, der ikke skal til udvalgsbehandling, eller sager, der har været til udvalgsbehandling, og hvori der foreligger en indstilling til kommunalbestyrelsen.

I tilfælde hvor en sags hastende karakter ikke muliggør en forelæggelse for kommunalbestyrelsen eller vedkommende udvalg, kan borgmesteren dog træffe afgørelse i sagen efter at have indhentet en erklæring fra udvalgets formand, jf. styrelseslovens § 22, stk. 2. Endvidere antages det, i tilfælde af at det ikke er muligt at få kontakt til udvalgsformanden, at borgmesteren, såfremt han skønner, at sagen ikke tåler yderligere opsættelse, kan være berettiget til alene at afgøre sagen.

Det forhold, at der uden tvivl er flertal i amtsrådet for en bestemt beslutning, kan derimod ikke danne grundlag for, at amtsborgmesteren træffer beslutning på egen hånd.

Der henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1996, side 175.

Indenrigsministeriet lægger i den konkrete sag til grund, at amtsborgmesteren ikke i forbindelse med at have standset sygehusledelsens beslutninger om besparelsesforanstaltninger tillige traf beslutning om, hvorledes en ophævelse af besparelsesforanstaltningerne skulle finansieres.

Vedrørende beslutningen om fremlæggelse af handlingsplanen for Bornholms Centralsygehus skal Indenrigsministeriet bemærke, at det ikke tilkommer amtsborgmesteren på egen hånd at træffe beslutning vedrørende et sådant indholdsmæssigt spørgsmål inden for sundhedsudvalgets forvaltningsområde. Da fremlæggelsen imidlertid, som det fremgår af sagen, skete efter drøftelse med sundhedsudvalgets formand, finder Indenrigsministeriet ikke, at amtsborgmesteren greb ind i sundhedsudvalgets umiddelbare forvaltningsområde ud over hvad der tilkom ham ved udnyttelse af indgrebsretten efter styrelseslovens § 31 a, stk. 3.

Indenrigsministeriet finder således ikke, at amtsborgmesteren ved at standse sygehusledelsens beslutninger om iværksættelse af besparelsesforanstaltninger og ved at fremlægge handlingsplanen for centralsygehuset tilsidesatte regler i den kommunale styrelseslovgivning. Dog burde amtsborgmesteren i henhold til bestemmelsen i styrelseslovens § 31 a, stk. 3, om fremgangsmåden ved anvendelse af indgrebsretten skriftligt have pålagt sundhedsudvalget at indbringe sagen for amtsrådet uden unødigt ophold.

Indenrigsministeriet skal beklage den sene besvarelse.

Amtsborgmester Knud Andersen og Bornholms Amtsråd er herfra underrettet om foranstående.

Med venlig hilsen

Henrik Hasseriis Olesen

