

## **Klage til det kommunale tilsyn v. Ankestyrelsen over Randers Byråds beslutning af 13. august 2018 vedr. retsvirkningerne af Randers Byrets dom af 5. april 2018**

**Klagere:** Bjarne Overmark, medlem af Randers Byråd, og Kasper Fuhr Christensen, medlem af Randers Byråd

### **1. Påstande**

Det påstås, at Randers Kommune på baggrund af Randers Byrets dom af 5. april 2018 (vedlagt som **bilag 2**) om ugyldighed af Randers Byråds beslutning af 22. juni 2015 om at ændre i Randers Kommunes styrelsesvedtægt og den dermed forbundne omkonstituering, jf. **bilag 2 og 3**, har pligt til:

1. at anerkende, at alle beslutninger og afgørelser, hvortil de ulovligt nedsatte udvalg har medvirket, og at alle beslutninger og afgørelser truffet af forvaltningen efter de ulovligt konstituerede udvalgs delegation lider af en retlig mangel i form af en habilitetsmangel, og at denne habilitetsmangel er en alvorlig og i forvaltningsretlig forstand generelt væsentlig mangel, der fører til ugyldighed, medmindre der kan føres bevis for, at manglen konkret har været uvæsentlig, eller at særlige forhold (såkaldt tertiære momenter) med væsentlig vægt taler for at opretholde afgørelsen som gyldig,
2. at tage en forvaltningsakt, der er behæftet med ovennævnte habilitetsmangel, op til fornyet behandling, hvis en fysisk eller juridisk person med retlig interesse i sagen anmoder kommunen derom,
3. at orientere alle fysiske og juridiske personer med bopæl i Randers Kommune om dommen af 5. april 2018 og konsekvenserne heraf, herunder habilitetsmanglen og muligheden for at få genoptaget behandlingen af forvaltningsakter behæftet med ovennævnte habilitetsmangel, ligesom kommunen har pligt til at sikre, at samme orientering gives i annoncer i alle landets dagblade, adskillige internetmedier osv. samt på kommunens hjemmeside,
4. at kræve, at de byrådsmedlemmer, der berigede dem selv med væsentlige vederlagsforhøjelser ved den omkonstituering, som Randers Byret med sin dom af 5. april 2018 indirekte har erklæret ugyldig, og som stemte for eller undlod at stemme imod den ugyldige styrelsesvedtægtsændring af 22. juni 2015, betaler de vederlagsforhøjelser, de modtog som følge af omkonstitueringen, tilbage til Randers Kommune, og
5. at rejse et erstatningskrav svarende til Randers Kommunes samlede tab opgjort som de kommunale merudgifter, der er opstået som følge af den ugyldige styrelsesvedtægtsændring og omkonstituering af 22. juni 2015, mod de medlemmer af Randers Byråd, der ved første- eller andenbehandlingen af den ugyldige styrelsesvedtægtsændring stemte for eller undlod at stemme imod.
6. at anerkende, at Randers Byråds beslutning af 13. august 2018 om at tage KL's notat til efterretning er ugyldig, idet beslutningen lider af en retlig mangel i form af en habilitetsmangel, idet Bjarne Overmark, Mogens Nyholm og Kasper Fuhr Christensen blev forhindret i at deltage i behandlingen af sagen, for så vidt angik dette spørgsmål, uden der forelå en byrådsbeslutning om - eller overhovedet blev gjort gældende - at de var inhabile, mens Jens Laursen og Henrik Manero Hald deltog som stedfortrædere for hhv. Bjarne Overmark og Kasper Fuhr Christensen, uden der forelå det

fornødne grundlag for, at de kunne deltage i sagens behandling som stedfortrædere, og at det ikke kan udelukkes, at manglen har haft materiel betydning.

## 2. Sagsfremstilling

Den 22. juni 2015 besluttede et flertal i Randers Byråd at ændre kommunens styrelsesvedtægt, hvilket medførte at økonomiudvalget og de stående udvalg blev omkonstitueret. I forbindelse med omkonstitueringen mistede Bjarne Overmark, Daniel Madié og Kasper Fuhr Christensen deres respektive poster som formænd for børne- og skoleudvalget, socialudvalget inkl. ikke-arbejdsmarkedssparate og erhvervs- og land-distriktsudvalget, jf. **bilag 3**. De afsatte udvalgsformænd mente, at det reelle formål med ændringen af styrelsesvedtægten var at fjerne dem som formænd fra udvalgene og dermed sanktionere politiske modstanderes meningstilkendegivelser og lovlige politiske handlinger, og at et sådant formål lå uden for det område, der efter kommune-styrelsesloven lovligt kunne begrunde en ændring af styrelsesvedtægten

Derfor klagede de afsatte udvalgsformænd til det daværende kommunale tilsyn, Statsforvaltningen, der dog fandt, at ændringen var lovlig, jf. Statsforvaltningens udtalelse af 25. juni 2015, jf. **bilag 3, s. 384 ff.**

Statsforvaltningens udtalelse af 25. juni 2015 blev indbragt for Social- og Indenrigsministeriet, der ikke tog sagen op til behandling, da ministeriet ikke mente, der var udsigt til, at man ville komme frem til et andet resultat end Statsforvaltningen, jf. ministeriets udtalelse af 30. september 2015, jf. **bilag 3, s. 390 f.**

Sagen blev herefter forelagt Folketingets Ombudsmand, der heller ikke tog sagen op til behandling, da han fandt, at han ikke var i stand til at hjælpe de afsatte udvalgsformænd med at opnå et bedre resultat, jf. ombudsmandens brev af 4. januar 2016, jf. **bilag 3, s. 392 f.**

Bjarne Overmark, Kasper Fuhr Christensen og Daniel Madié anlagde herefter sag mod Randers Kommune med påstand om, at byrådets beslutning af 22. juni 2015 om ændring af kommunens styrelsesvedtægt var ugyldig eller ulovlig, subsidiært at byrådets beslutning af samme dato om omkonstituering af byrådets stående udvalg var ugyldig eller ulovlig.

Randers Byret afsagde dom den 5. april 2018 (vedlagt som **bilag 1**). Rettens flertal fastslog, at ændringen i kommunens styrelsesvedtægt efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder var begrundet i uvedkommende hensyn, og at ændringen dermed var ugyldig. Af begrundelsen for flertallets afgørelse fremgår:

Efter kommunestyrelseslovens § 17, stk. 1, varetages den umiddelbare forvaltning af en kommunes anliggender af et økonomiudvalg og flere ståendeudvalg, hvis sammensætning og myndighedsområde er bestemt i styrelsesvedtægten, der fastsætter de overordnede rammer for de kommunalpolitiskeorganers opgaver og virksomhed. Udvalgsmedlemmerne vælges efter forholdstal i forbindelse med kommunalbestyrelsens konstituering efter et nyvalg, og fordelingen af udvalgspladserne er derfor i alt væsentligt politiskbestemt. Valgene af udvalgsmedlemmer har virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode frem til det følgende kommunalvalg, jf. kommunestyrelseslovens § 17, stk. 3, 2. pkt., og et udvalgsmedlem kan således ikke mod sin vilje fratages sin plads, fordi den pågældendes politiske standpunkt eller tilhørsforhold ændrer sig. Ligeledes gives

der i kommunestyrelsesloven heller ikke umiddelbart nogen mulighed for inden for en funktionsperiode at foretage en omkonstituering af et eller flere udvalg, fordi der er sket ændringer i den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen, som dannede grundlag for den oprindelige konstituering. Det fremgår af betænkning nr. 894/1980, afsnit 6.2, at reglerne om forholdstalsvalg i sammenhæng med valgenes gyldighedsperiode navnlig tjener som beskyttelse af de forskellige politiske opfattelser i kommunalbestyrelsen, ligesom de i øvrigt har til formål at sikre ro og kontinuitet i kommunens arbejde.

Hvis en kommunalbestyrelse i løbet af sin funktionsperiode gennem ændring af styrelsesvedtægten foretager ikke helt ubetydelige ændringer i udvalgsstrukturen, for eksempel ved oprettelse eller nedlæggelse af udvalg eller ved ændring af udvalgenes medlemstal, indebærer dette imidlertid en så væsentlig ændring af forudsætningerne for fordelingen af udvalgsposterne, at der – hvis det begæres af blot et enkelt medlem – skal finde en ny konstituering sted af samtlige udvalg. En sådan omkonstituering vil i lighed med situationen efter et nyvalg i alt væsentligt ske ud fra politiske overvejelser, og den politiske sammensætning af udvalgene kan derved ændres.

Ved en ændring af styrelsesvedtægten er kommunalbestyrelsen – som ved andre beslutninger – bundet af forvaltningsretten, herunder af det almindelige princip om saglighed. En ændring af styrelsesvedtægten kan således kun begrundes i de strukturelle forhold, som vedtægten skal varetage, og der må ikke forfølges uvedkommende formål. Da en ændring af udvalgsstrukturen stort set altid vil medføre en ny konstituering af samtlige udvalg, vil det imidlertid være uundgåeligt, at der i overvejelserne omkring udvalgsstrukturen tillige vil indgå politiske overvejelser i relation til udvalgenes efterfølgende sammensætning. Det kan derfor ikke antages, at ethvert politisk hensyn i den sammenhæng vil føre til, at en vedtægtsændring ikke kan anses for sagligt begrundet. Omvendt kan det dog heller ikke antages, at en vedtægtsændring, hvormed der tilsigtes en omkonstituering, der skal tilgodese visse kommunalbestyrelsesmedlemmers politiske indflydelse på bekostning af andres, vil være lovlig, alene fordi der tillige varetages et lovligt strukturelt formål.

Et flertal i kommunalbestyrelsen i Randers bestående af Venstre og Dansk Folkeparti vedtog den 22. juni 2015 en ændring af kommunens styrelsesvedtægt, der indebar nedlæggelse og oprettelse af stående udvalg samt ændrede opgaver og medlemstal i udvalgene. I den politiske aftale "Randers i frem- drift", der lå til grund for vedtægtsændringen, blev det anført blandt andet, at man derved ønskede en mere hensigtsmæssig udvalgsstruktur, der skulle føre erhvervsområdet tilbage til borgmesteren i økonomiudvalget, give en tydeligere opgavefordeling mellem socialudvalget og beskæftigelsesudvalget samt sikre en forbedret indsats vedrørende landdistrikterne. Efter forklaringerne fra navnlig Hans Nikolaisen og Frederik Gammelgaard lægger vi til grund, at det anførte afspejlede reelle strukturelle udfordringer i kommunen, og at der med ændringen i hvert fald i et vist omfang blev opnået en mere hensigtsmæssig struktur i hvert fald på disse punkter.

Der er under sagen enighed om, at den anførte begrundelse isoleret set må anses for saglig, og Randers Kommune har på den baggrund gjort gældende, at vedtægtsændringen er lovlig, allerede fordi den ikke alene var begrundet i det politiske ønske om nyvalg til de udvalgsformandsposter, som sagsøgerne bestred.

Som anført ovenfor er det imidlertid ikke vores opfattelse, at alene den omstændighed, at der kan anføres et lovligt formål, i sig selv medfører, at vedtægtsændringen er lovlig. Spørgsmålet i sagen er derfor, om flertallets beslutning om at ændre styrelsesvedtægten var således begrundet i uvedkommende hensyn, at den efter en samlet vurdering må anses for usaglig, uanset det i øvrigt saglige ønske om en mere hensigtsmæssig udvalgsstruktur.

Af "Randers i fremdrift" fremgår som et helt centralt punkt, at et flertal i kommunalbestyrelsen ønskede at foretage en omkonstituering af udvalgene med det formål at besætte sagsøgernes udvalgsformandsposter med personer, der var enige i hovedtrækkene i den førte politik, og som accepterede flertallets beslutninger. I en samtidig pressemeddelelse er det om baggrunden for ønsket videre anført, at de grupper, som udvalgsformændene repræsenterede, havde valgt at modarbejde flertallets beslutninger og stå uden for indflydelse. I tiden både før og efter offentliggørelsen af "Randers i fremdrift" gav fremtrædende repræsentanter for kommunalbestyrelsens flertal i medierne udtryk for tilsvarende synspunkter, og det må efter det foreliggende lægges til grund, at disse var dækkende for den samlede holdning i kommunalbestyrelsens flertal.

Heroverfor står, at spørgsmålet om udvalgsstrukturens hensigtsmæssighed kun omtales ganske kortfattet i den politiske aftale, og det ikke ses at have indgået i videre omfang i den politiske debat, hverken i kommunalbestyrelsen eller offentligt. Ligeledes ses der – i modsætning til Højesterets dom af 18. marts 1987 i sagen om Viljo Sigurdsson (U1987.311) – ikke at være nogen direkte forbindelse mellem på den ene side de strukturelle uhensigtsmæssigheder, som vedtægtsændringen angav at skulle afhjælpe, og på den anden side den fratagelse af politisk indflydelse, som ændringen ville medføre.

Efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder finder vi det derfor godtgjort, at den afgørende reelle begrundelse for kommunalbestyrelsens beslutning om at ændre styrelsesvedtægten var, at man ønskede en omkonstituering af de stående udvalg, således at der i disse blev skabt flertal for i medfør af kommunestyrelseslovens § 22, stk. 1, at kunne afsætte sagsøgerne fra deres formandsposter og derved fratage dem politisk indflydelse.

Da dette formål ligger uden for det område, der efter kommunestyrelsesloven lovligt kan begrunde en ændring af styrelsesvedtægten, er kommunalbestyrelsens beslutning af 22. juni 2015 om ændring af Randers Kommunes styrelsesvedtægt ugyldig. (**Bilag 2, s. 47 ff**)

Et flertal i Randers Byråd besluttede på et møde den 23. april 2018, at dommen ikke skulle ankes. Dommen er således endelig og har retskraft.

Som det fremgår af domsbegrundelsen, lagde retten vægt på, at flertal i Randers Byråd i forbindelse med styrelsesvedtægtsændringen af 22. juni 2015 forfulgte et usagligt formål, hvorfor det må antages, at der forelå det, man i den retsvidenskabelige litteratur ofte betegner som magtfordrejning.

Forløbet forud for styrelsesvedtægtsændringen er fyldigt beskrevet i dommens sagsfremstilling, hvortil der derfor henvises.

På baggrund af byretsdommen af 5. april 2018 stillede Bjarne Overmark og Kasper Fuhr Christensen i en mail af 13. maj 2018 en række spørgsmål til borgmester Torben Hansen og den kommunale direktion:

*Til borgmester Torben Hansen og direktionen i Randers Kommune (med kopi til Randers Byråd, pressen, m.fl.)*

Den 5. april 2018 gav Randers Byret Daniel Madié og undertegnede medhold i, at den ændring af styrelsesvedtægten, hvis formål var at udløse den omkonstituering, der gjorde, at Madié og undertegnede kunne afsættes som udvalgsformænd, var ugyldig.

Dommen af 5. april 2018 slår følgende fast:

*“Kommunalbestyrelsens beslutning af 22. juni 2015 om ændring i Randers Kommunes styrelsesvedtægt i funktionsperioden 2014-2017 er ugyldig.”*

Når en beslutning er ugyldig, betyder det, at den ikke får retsvirkning efter sit indhold. Eller sagt mere mundret: En ugyldig afgørelse gælder ikke. Beslutningen af 22. juni 2015 førte til, at alle de stående udvalg og økonomiudvalget blev nedsat på ny. Sidstnævnte må derfor også betragtes som ugyldigt.

Følgen heraf må være, at de udvalg, der blev nedsat på byrådsmødet den 22. juni 2015, ikke har haft kompetence efter kommunestyrelsesloven. Alle beslutninger truffet af udvalgene i perioden fra den ugyldige beslutning af 22. juni 2015 til og med 31. december 2017 må derfor være behæftet med kompetencemangel. En beslutning, der er truffet af en inkompetent myndighed, er som hovedregel ugyldig. Eller sagt på jysk: De beslutninger, der er blevet truffet af udvalgene i perioden fra omkonstitueringen den 22. juni 2015 til og med den 31. december 2017, gælder som udgangspunkt ikke.

I lyset af ovenstående bedes forvaltningen svare på følgende spørgsmål:

1. Er forvaltningen enig i, at de stående udvalg samt økonomiudvalget ikke har haft kompetence efter kommunestyrelsesloven i perioden fra den ugyldige beslutning af 22. juni 2015 til og med 31. december 2017?
2. Er forvaltningen enig i, at de beslutninger, der er truffet af udvalgene i ovennævnte periode, som udgangspunkt er ugyldige som følge af kompetencemangel?
3. Hvilke konsekvenser har det, hvis udvalgenes beslutninger er ugyldige?
4. Er forvaltningen enig i, at en række byrådsmedlemmer har fået et formandsvederlag for perioden fra den ugyldige beslutning af 22. juni 2015 til og med 31. december 2017, de ikke var berettigede til? Og hvad er i så fald konsekvensen?
5. Er forvaltningen enig i, at en række byrådsmedlemmer har fået et udvalgsvederlag for perioden fra den ugyldige beslutning af 22. juni 2015 til og med 31. december 2017, de ikke var berettigede til? Og hvad er i så fald konsekvensen?
6. Hvad finder forvaltningen, at dommen i øvrigt giver anledning til af handlinger, beslutninger m.m.?
7. Kan nogen politikere eller embedsmænd, fx daværende kommunaldirektør Hans Nikolaisen (konsulent hos konsulentfirmaet Muusmann) eller daværende byrådssekretær Frederik Gammelgaard (cand.jur. og direktør for Skanderborg Kommune), ifalde erstatningsansvar for de tab, de har påført Randers Kommune i forbindelse med denne sag?

I henhold til § 11, stk. 1, 1. pkt. i kommunestyrelsesloven anmoder undertegnede på vegne af hhv. Beboerlisten og Velfærdslisten om, at forvaltningens svar på spørgsmålene ovenfor sættes på dagsordenen for byrådets møde den 11. juni 2018. **(Bilag 1, s. 1 ff)**

I en mail af 17. maj 2018 til medlemmerne af Randers Byråd gjorde kommunaldirektør Jesper Kaas Schmidt rede for, hvordan forvaltningen ville gribe besvarelsen af ovennævnte spørgsmål an. Af mailen af 17. maj 2018 fremgår:

Kære byråd

I nedenstående mail af 13. maj beder Kasper Fuhr Christensen og Bjarne Overmark forvaltningen om, at besvare en række spørgsmål. Jeg har overvejet hvordan vi skal

besvare disse spørgsmål. Jeg mener spørgsmålene har en karakter som kræver en ekstern besvarelse.

På den baggrund kontakter vi Indenrigsministeriet for at høre, om de vil besvare spørgsmålene. Ønsker de ikke det, vil vi kontakte Ankestyrelsen/tilsynet om de vil besvare spørgsmålene. Såfremt de heller ikke vil besvare spørgsmålene har KL indvilget i at bevare spørgsmålene. (**Bilag 1, s. 1**)

Både Indenrigsministeriet og tilsynet afviste at udtale sig om spørgsmålene. Derfor blev opgaven overladt til Kommunernes Landsforening (herefter KL). I en mail af 26. juni 2018 til byrådets medlemmer sendte kommunaldirektør Jesper Kaas Schmidt et udateret notat udarbejdet af KL med titlen »Retsvirkninger af dom af 5. april 2018« (vedlagt som bilag, jf. **bilag 1, s. 4 ff**). Af det udaterede notats sammenfatning af konklusionerne fremgår:

Randers Byret har i dom af 5. april 2018 tilsidesat kommunalbestyrelsens beslutning om ændring af kommunens styrelsesvedtægt som ugyldig.

Ugyldigheden har efter KL-konsulenternes vurdering ikke nullitetsvirkning, men annullationsvirkning i forhold til styrelsesvedtægten. Styrelsesvedtægten kunne ikke lovligt danne grundlag for den efterfølgende konstituering i udvalgene. Det er KL-konsulenternes vurdering, at dommen indebærer, at der var en habilitetsmangel i udvalgene i Randers Kommune efter omkonstitueringen.

KL-konsulenterne har herefter taget stilling til, hvad habilitetsmanglen betyder for de beslutninger, der er truffet i perioden fra den 22. juni 2015 og frem til udgangen af 2017.

Det er KL-konsulenternes vurdering, at habilitetsmanglen ikke indebærer ugyldighed for beslutningerne.

KL-konsulenterne har herefter vurderet spørgsmålet om opretholdelse af vederlag til udvalgsmedlemmer og udvalgsformænd i perioden efter omkonstitueringen.

Det er KL-konsulenternes vurdering, at der ikke er grundlag for, at Randers Kommune kræver tilbagebetaling af de omhandlede udvalgs- og udvalgsformandsvederlag. Det skyldes bl.a., at de pågældende faktisk har varetaget hvervne i perioden.

Med hensyn til det udvalgsmedlem og de udvalgsformænd, som mistede udvalgs- og udvalgsformandsvederlag som følge af omkonstitueringen, er det KL-konsulenternes vurdering, at Randers Kommune vil kunne rette op herpå, således at de pågældende kompenseres for de mistede vederlag i perioden fra omkonstitueringen og frem til udgangen af 2017.

Med hensyn til et spørgsmål om et eventuelt erstatningsansvar for politikere og (tidligere) ansatte i Randers Kommune for tab, som kommunen måtte have lidt som følge af sagen, er det KL-konsulenternes vurdering, at der ikke er et ansvarsgrundlag, som er en nødvendig betingelse for erstatningskrav. Det gælder både med hensyn til (tidligere) ansatte og politikere.

På den baggrund er det KL-konsulenternes vurdering, at Randers Kommune ikke kan rette noget krav mod de pågældende.

Der henvises til det udaterede notat for yderligere begrundelse for konklusionerne.

Med hensyn til spørgsmålet om efterbetaling af vederlag vedrører klagen ikke dette spørgsmål, hvorfor tilsynet bedes se bort fra dette.

Notatet behandlede af økonomiudvalget på et møde den 6. august 2018 og byrådet på et møde den 13. august 2018. Forud for økonomiudvalgets møde stillede Beboerlisten og Velfærdslisten i en mail af 6. august 2018 (vedlagt som bilag, jf. **bilag 1, s. 42 f.**) følgende forslag til beslutning:

*Til borgmesteren (med kopi til byrådet, direktionen, m.fl.)*

Vedr. sagen ØU 18/200 stiller Beboerlisten og Velfærdslisten flg. forslag:

### **Forslag**

Beboerlisten og Velfærdslisten foreslår, at Randers Byråd beslutter følgende:

1. Alle beslutninger og afgørelser, hvortil de ulovligt konstituerede udvalg har medvirket, og alle beslutninger og afgørelser truffet af forvaltningen efter de ulovligt konstituerede udvalgs delegation lider af en retlig mangel i form af en habilitetsmangel.
2. En habilitetsmangel er en alvorlig og i forvaltningsretlig forstand generelt væsentlig mangel, der fører til ugyldighed, medmindre der kan føres bevis for, at manglen konkret har været uvæsentlig, eller særlige forhold - fx hensynet til folk, der i god tro har indrettet sig efter en begunstigende afgørelse - taler for at opretholde afgørelsen som gyldig.
3. Idet det vil være meget omfattende og ressourcekrævende - grænsende til det umulige - at genoptage alle de ovenfor nævnte beslutninger og afgørelser til fornyet behandling af egen drift, slår byrådet fast, at forvaltningen skal genoptage en sag til fornyet behandling, hvis en fysisk eller juridisk person med retlig interesse i sagen, anmoder kommunen herom.
4. I forlængelse heraf pålægger byrådet forvaltningen at orientere alle fysiske og juridiske personer med bopæl i Randers Kommune om byrettens dom af 5. april 2018 og konsekvenserne heraf, herunder habilitetsmanglen og muligheden for at få genoptaget behandlingen af sager behæftet med ovennævnte habilitetsmangel, og at samme orientering gives i annoncer i alle landets dagblade, adskillige internetmedier osv. samt på kommunens hjemmeside.
5. De byrådsmedlemmer, der berigede dem selv med væsentlige vederlagsforhøjelser ved den omkonstituering, som Randers Byret med sin dom af 5. april 2018 har erklæret ugyldig, handlede i ond tro, hvorfor der er grundlag for at rejse krav om, at de tilbagebetaler vederlagsforhøjelserne til Randers Kommune.

Af mailen af 6. august 2018 fremgår følgende begrundelse for ovennævnte forslag:

### **Begrundelse**

Randers Byret slog i dom af 5. april 2018 følgende fast:

*»Kommunalbestyrelsens beslutning af 22. juni 2015 om ændring i Randers Kommunes styrelsesvedtægt i funktionsperioden 2014-2017 er ugyldig.«*

Det medfører, at styrelsesvedtægtsændringen ikke kunne danne grundlag for den efterfølgende konstituering af byrådets udvalg. Da udvalgene således har været nedsat på et ulovligt og ugyldigt grundlag, foreligger der en habilitetsmangel.

Det følger af den almindelige forvaltningsret, at en forvaltningsakt, der lider af en retlig mangel, er ugyldig, hvis manglen er væsentlig, medmindre myndigheden konkret kan føre bevis for, at manglen ikke har påvirket aktens indhold, eller der er særlige forhold (tertiære momenter), der afgørende taler imod ugyldighed, jf. *Forvaltningsret - almindelige emner*, Karsten Revsbech m.fl., 6. udg., 2016 s.

444f. Det er i den retsvidenskabelige litteratur antaget, at en habilitetsmangel er en generelt væsentlig mangel.

Det må føre til, at alle beslutninger og afgørelser, hvortil de ulovligt konstituerede udvalg har medvirket, og alle beslutninger og afgørelser truffet af forvaltningen efter de ulovligt konstituerede udvalgs delegation er anfægtelige, og at det retstekniske udgangspunkt derfor må være ugyldighed, idet en konkret væsentlighedsvurdering eller særlige forhold i den konkrete sag dog kan føre til et andet resultat.

KL anfører i sit notat, at særlige forhold, herunder især indrettelseshensyn, skulle føre til, at alle beslutninger og afgørelser, hvortil de ulovligt konstituerede udvalg har medvirket, og alle beslutninger og afgørelser truffet af forvaltningen efter de ulovligt konstituerede udvalgs delegation må opretholdes som gyldige. KL's fremgangsmåde er i strid med den almindelige forvaltningsret, hvor særlige forhold konkret (dvs. i den enkelte sag) - men ikke generelt - kan føre til gyldighed på trods af en væsentlig retlig mangel, jf. *ibid.* Det forekommer mærkværdigt, at KL ikke fremfører en mere overbevisende argumentation for et så radikalt brud mod den både den retsvidenskabelige teori og praksis, jf. fx eksemplet nedenfor, som notatet lægger op til.

Selv om en helt tilsvarende situation - så vidt vides - ikke er forekommet, er der dog eksempler på, at en dom har ført til, at et større antal afgørelser er blevet behæftet med en habilitetsmangel. I nyere tid er der endog et eksempel fra Randers Kommune, idet Venstre Landsrets dom af 7. april 2006, der slog fast, at nogle huslejenævnsafgørelser truffet af Randers Huslejenævn var ugyldige som følge af, at der forelå en habilitetsmangel, førte til, at en lang række afgørelser behæftet med samme retlige mangel blev genoptaget til fornyet behandling, jf. Karsten Revsbechs notat af 12. juli 2006 om konsekvenser af inhabilitet i Randers Huslejenævn og Randers Huslejenævns notat af september 2006 om konsekvenser af landsretsdom om inhabilitet i huslejenævnet (begge vedlagt som bilag). Det fremgår af sidstnævnte notat, at huslejenævnet håndterede sagen på den måde, at en afgørelse behæftet med det samme inhabilitetsbegrundende forhold, som førte til ugyldighed i omtalte landsretsdom fra 2006, kun blev opretholdt som gyldig, hvis sagens parter (stiltiende) samtykkede hertil. Ellers blev sagen genoptaget til fornyet behandling. Alle personer med retlig interesse i sagen blev - så vidt muligt - orienteret om situationen og den mulige ugyldighed ved brev, jf. Randers Huslejenævns notat af september 2006 om konsekvenser af landsretsdom om inhabilitet i huslejenævnet.

Det forekommer os, at en fremgangsmåde, der minder om den, Randers Huslejenævnet valgte i ovennævnte situation, stemmer bedre overens med forvaltningsrettens almindelige principper end anbefalingerne og konklusionerne i KL's notat, der blev på flere afgørende punkter bryder med den herskende opfattelse i teorien. I nærværende situation er det dog et væsentligt større antal sager, der er behæftet med habilitetsmangel, end det var tilfældet i huslejenævns sagen. Det må derfor være rimeligt, at en afgørelse eller beslutning kun genoptages til fornyet behandling, hvis en fysisk eller juridisk person med retlige interesse i sagen, anmoder kommunen herom. Det vil være en endog meget omfattende og omkostningstung opgave, nærmest grænsende til det umulige, at finde frem til samtlige fysiske og juridiske personer, der kan have en retlig interesse i en afgørelse eller beslutning, der kan være ugyldig i medfør af ovennævnte habilitetsmangel. Vi finder derfor, at det i stedet må være tilstrækkeligt, at Randers Kommune sender et brev til samtlige fysiske og juridiske personer med bopæl i Randers Kommune, hvori de orienteres om situationen, herunder Randers Byrets dom af 5. april 2018 og den heraffølgende habilitetsmangel, og at de kan anmode Randers Kommune om at genoptage en sag, hvori de har retlig interesse, samt at samme orientering gives via annoncer i dagblade, internetmedier, osv. samt på kommunens hjemmeside.



Vi finder desuden, at de byrådsmedlemmer, der berigede dem selv med væsentlige vederlagsforhøjelser ved den omkonstituering, som Randers Byret med sin dom af 5. april 2018 har erklæret ugyldig, handlede i ond tro, idet det afgørende for vurderingen heraf ikke er, om de pågældende var bekendte med, at omkonstitueringen var ulovlig, men at de kendte eller burde kende til de omstændigheder, der begrunder ugyldigheden, dvs. flertallets reelle hensigt, der var at afsætte Daniel Madié og undertegnede fra vores udvalgsformandsposter, og som var usaglig, og at det i medfør af begrundelsen for byrettens dom må lægges til grund, at de nævnte byrådsmedlemmer kendte til den ugyldighedsbegrundende omstændighed, da den ugyldighedsbegrundende omstændighed netop var blandt andet disse personers reelle hensigt, der var usaglig. Dermed har de nævnte byrådsmedlemmer modtaget vederlagene i ond tro, hvorfor Randers Kommune kan rejse krav om, at vederlagene tilbagebetales.

I begrundelsen henvises til Karsten Revsbechs notat af 12. juli 2006 om konsekvenser af inhabilitet i Randers Huslejenævn og Randers Huslejenævns notat af september 2006 om konsekvenser af landsretsdom om inhabilitet i huslejenævnet (vedlagt som bilag, jf. **bilag 1, s. 58 ff.**)

På økonomiudvalgets møde den 6. august 2018 forkastede udvalgets flertal de i mail af 6. august 2018 stillede beslutningsforslag. Samme flertal besluttede at tage KL's udaterede notat til efterretning. Af mødets referat fremgår:

Beboerlisten og Velfærdslisten har fremsendt 5 forslag til økonomiudvalgsmødet og byrådsmødet. Forslagene er vedhæftet som bilag til sagen.

Beboerlistens og Velfærdslistens forslag 1-4 indstilles forkastet med 8 stemmer imod og 1 for. Bjarne Overmark stemte for.

Beboerlistens og Velfærdslistens forslag 5 indstilles forkastet med 5 stemmer imod og 1 for. Bjarne Overmark stemte for.

Anders Buhl-Christensen, Christian Brøns og Susanne Nielsen deltog ikke i afstemningen på grund af inhabilitet i form af individuel økonomisk interesse i punktet. Efter mødet blev det afklaret, at Christian Brøns ikke var inhabil.

Økonomiudvalget indstiller KL's notat taget til efterretning med 8 stemmer for og 1 imod. Bjarne Overmark stemte imod.

Procedure:

Anders Buhl Christensen, Susanne Nielsen og Christian Brøns blev erklæret inhabil af økonomiudvalget til behandling af forslag 5 fra Velfærdslisten og Beboerlisten, på grund af en individuel økonomisk interesse i sagen.

Bjarne Overmark blev erklæret inhabil i behandling af spørgsmål om udbetaling af mistede vederlag i KLs notat, på grund af en individuel økonomisk interesse i sagen. Frida Valbjørn Christensen deltog som stedfortræder i denne del af behandlingen.

Susanne Nielsen deltog som stedfortræder for Frank Nørgaard Henrik Leth deltog som stedfortræder for Anne Hjortshøj Karen Lagoni deltog som stedfortræder for Ellen Petersen

I en mail af 12. august 2018 (vedlagt som bilag, jf. **bilag 1, s. 54 ff.**) præciserede Kasper Fuhr Christensen, at tilbagebetalingskravet i beslutningsforslag nr. 5 alene vedrørte de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der stemte for eller undlod at stemme imod den ugyldige styrelsesvedtægtsændring. Derudover blev der stillet et nyt beslutningsforslag.

Af mailen af 12. august 2018 fremgår:

Vedr. forslag 5 præciseres det, at tilbagebetalingskravet alene vedrører de byrådsmedlemmer, der stemte for eller undlod at stemme imod den ugyldige styrelsesvedtægtsændring, hvilket betyder, at der rejses tilbagebetalingskrav mod Anders Buhl-Christensen, Louise Høeg, Lars Søgaard, Christina Kjærsgaard, Iben Sønderup, Morten Grosbøl og Susanne Nielsen, men ikke mod Torben Hansen og Kim Kristensen.

Der stilles et nyt forslag 6, der lyder:

Randers Kommune rejser et erstatningskrav svarende til kommunens tab mod de byrådsmedlemmer, der ved første- eller andenbehandlingen af den ugyldige styrelsesvedtægtsændring stemte for eller undlod at stemme imod.

På Randers Byråds møde den 13. august 2018 forkastede et flertal de i mail af hhv. 6. og 12. august 2018 stillede beslutningsforslag. Et flertal besluttede desuden at tage KL's udaterede notat til efterretning. Af referatet (vedlagt som bilag, jf. **bilag 1, s. 87 ff.**) fremgår:

Beboerlisten og Velfærdslisten havde fremsendt i alt 6 forslag til byrådsmødet, og Det Konservative Folkeparti havde fremsendt 1 forslag til byrådsmødet. Forslagene er vedhæftet som bilag til sagen.

Forslag 1-4

Beboerlistens og Velfærdslistens forslag 1-4 blev forkastet med 23 stemmer imod og 3 stemmer for. For stemte Beboerlisten, Velfærdslisten og Enhedslisten.

Ellen Petersen og Henning Jensen Nyhuus, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Socialistisk Folkeparti undlod at stemme.

Forslag 5 om tilbagebetaling af forhøjet vederlag

Beboerlistens og Velfærdslistens forslag 5 blev forkastet med 26 stemmer imod og 3 stemmer for. For stemte Beboerlisten, Velfærdslisten og Enhedslisten.

Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti undlod at stemme

Inhabilitet

Anders Buhl Christensen, Louise Høeg, Lars Søgaard, Christina Kjærsgaard, Iben Sønderup og Susanne Nielsen deltog ikke i denne behandling på grund af inhabilitet i form af individuel økonomisk interesse i punktet.

Stedfortrædere

Christian Boldsen deltog som stedfortræder for Anders Buhl Christensen, Louise Brown deltog som stedfortræder for Louise Høeg,

Jan Buus Larsen deltog som stedfortræder for Lars Søgaard,

Helle Skøtt deltog som stedfortræder for Christina Kjærsgaard,

Joan Hjersing Knudsen deltog som stedfortræder for Iben Sønderup, og Nicolai Estrup deltog som stedfortræder for Susanne Nielsen.

Forslag 6 om erstatningskrav imod de byrådsmedlemmer, der har stemt for eller undladt at stemme for styrelsesvedtægtsændringen

Beboerlistens og Velfærdslistens forslag 6 blev forkastet med 22 stemmer imod og 4 stemmer for. For stemte Beboerlisten, Velfærdslisten og Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti.

Radikale Venstre og Det Konservative Folkeparti undlod at stemme

Inhabilitet

Anders Buhl Christensen, Louise Høeg, Lars Søgaard, Christina Kjærsgaard, Christian Brøns, Iben Sønderup, Susanne Nielsen, Frank Nørgaard, Jens Peter Hansen, Steen Bundgaard, Karen Lagoni, Henning Jensen Nyhuus og Ellen

Petersen deltog ikke i denne behandling på grund af inhabilitet i form af individuel økonomisk interesse i punktet.

#### Stedfortrædere

Claus Warncke deltog som stedfortræder for Anders Buhl Christensen, da Christian Boldsen anses for inhabil

Louise Brown deltog som stedfortræder for Louise Høeg,  
Jan Buus Larsen deltog som stedfortræder for Lars Søgaard,  
Peter Gregersen deltog som stedfortræder for Christian Brøns,  
Simon Ødegaard Simonsen deltog som stedfortræder for Jens Peter Hansen,  
Nicolai Estrup deltog som stedfortræder for Susanne Nielsen,  
Tommy Larsen deltog som stedfortræder for Frank Nørgaard,  
Claus Ørsted deltog som stedfortræder for Steen Bundgaard,  
Kristina Begtrup Pedersen deltog som stedfortræder for Karen Lagoni,

Jørgen Hansen deltog som stedfortræder for Ellen Petersen

Der deltog ingen stedfortræder for Christina Kjærsgaard, da Helle Skøtt anses for inhabil.

Der deltog ingen stedfortræder for Iben Sønderup, da Joan Hjersing Knudsen anses for inhabil.

Der deltog inden stedfortræder for Henning Jensen Nyhuus.

#### Forslag 7 om efterbetaling af vederlag

Det Konservative Folkepartis forslag 7 blev forkastet med 28 stemmer imod og 2 stemmer for. For stemte Det Konservative Folkeparti og Enhedslisten.

#### Inhabilitet

Bjarne Overmark, Kasper Fuhr Christensen og Mogens Nyholm deltog ikke i denne del af behandlingen på grund af inhabilitet i form af individuel økonomisk interesse i punktet.

#### Stedfortrædere

Jens Laursen deltog som stedfortræder Bjarne Overmark, og  
Henrik Manero Hald deltog som stedfortræder Kasper Fuhr Christensen. Mogens Nyholm havde ikke anmodet om, at stedfortræder indkaldes.

KL's notat blev taget til efterretning med 22 stemmer for og 2 stemmer imod. Imod stemte Beboerlisten og Velfærdslisten.

Ellen Petersen, Henning Jensen Nyhuus, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten undlod at stemme.

Anders Buhl Christensen og Radikale Venstre deltog ikke i forslaget's behandling.

Jens Laursen deltog som stedfortræder for Bjarne Overmark, og

Henrik Manero Hald deltog som stedfortræder Kasper Fuhr Christensen.

Rikke Søndergaard Schneider deltog som stedfortræder for Daniel Madié Henrik Leth deltog som stedfortræder for Leif Gade.

Marianne Høj Madsen deltog som stedfortræder for Claus Omann Jensen Kalle Nielsen deltog som stedfortræder for Frida Valbjørn Christensen. Stine Eiby deltog som stedfortræder for Fatma Centinkaya.

Det beslutningsforslag, der i referatet betegnes som forslag 7, vedrører efterbetaling af vederlag. Klagen vedrører ikke dette spørgsmål, hvorfor tilsynet bedes se bort fra dette. På grund af inhabilitet deltog Bjarne Overmark, Mogens Nyholm og Kasper Fuhr Christensen ikke i behandlingen af forslag 7. Efter behandlingen af forslag 7 blev der foretaget en afstemning om, hvorvidt KL's notat generelt skulle tages til efterretning. I denne afstemning deltog Bjarne Overmark, Mogens Nyholm og Kasper Fuhr Christensen

ikke, fordi de ikke blev kaldt ind igen, selv om det ikke var gjort gældende, og Randers Byråd heller ikke havde truffet beslutning om, at der forelå inhabilitet, for så vidt angik spørgsmålet om at tage KL's notat til efterretning. I afstemningen deltog i stedet Jens Laurson som stedfortræder for Bjarne Overmark, og Henrik Manero Hald som stedfortræder for Kasper Fuhr Christensen.

### 3. Begrundelse

Randers Byret slog i dom af 5. april 2018 fast, at Randers Byråds beslutning af 22. juni 2015 om ændring i Randers Kommunes styrelsesvedtægt i funktionsperioden 2014-2017 var ugyldig.

Det medfører, at styrelsesvedtægtsændringen ikke kunne danne grundlag for den efterfølgende konstituering af byrådets udvalg. Da udvalgene således har været nedsat på et ulovligt og ugyldigt grundlag, foreligger der en habilitetsmangel.

Det følger af den almindelige forvaltningsret, at en forvaltningsakt, der lider af en retlig mangel, er ugyldig, hvis manglen er væsentlig, medmindre myndigheden konkret kan føre bevis for, at manglen ikke har påvirket aktens indhold, eller der er særlige forhold (tertiære momenter), der afgørende taler imod ugyldighed, jf. *Forvaltningsret - almindelige emner*, Karsten Revsbech m.fl., 6. udg., 2016 s. 444f. Det er i den retsvidenskabelige litteratur antaget, at en habilitetsmangel er en generelt væsentlig mangel.

Det må føre til, at alle beslutninger og afgørelser, hvortil de ulovligt konstituerede udvalg har medvirket, og alle beslutninger og afgørelser truffet af forvaltningen efter de ulovligt konstituerede udvalgs delegation er anfægtelige, og at det retstekniske udgangspunkt derfor må være ugyldighed, idet en konkret væsentlighedsvurdering eller særlige forhold i den konkrete sag dog kan føre til et andet resultat.

KL anfører i sit notat, at særlige forhold, herunder især indrettelseshensyn, skulle føre til, at alle beslutninger og afgørelser, hvortil de ulovligt konstituerede udvalg har medvirket, og alle beslutninger og afgørelser truffet af forvaltningen efter de ulovligt konstituerede udvalgs delegation må opretholdes som gyldige. KL's fremgangsmåde er i strid med den almindelige forvaltningsret, hvor særlige forhold konkret (dvs. i den enkelte sag) - men ikke generelt - kan føre til gyldighed på trods af en væsentlig retlig mangel, jf. *ibid.* Det forekommer mærkværdigt, at KL ikke fremfører en mere overbevisende argumentation for et så radikalt brud mod den både den retsvidenskabelige teori og praksis, som notatet lægger op til.

Selv om en helt tilsvarende situation - så vidt vides - ikke er forekommet, er der dog eksempler på, at en dom har ført til, at et større antal afgørelser er blevet behæftet med en habilitetsmangel. I nyere tid er der endog et eksempel fra Randers Kommune, idet Venstre Landsrets dom af 7. april 2006, der slog fast, at nogle huslejenævnsafgørelser truffet af Randers Huslejenævn var ugyldige som følge af, at der forelå en habilitetsmangel, førte til, at en lang række afgørelser behæftet med samme retlige mangel blev genoptaget til fornyet behandling, jf. Karsten Revsbechs notat af 12. juli 2006 om konsekvenser af inhabilitet i Randers Huslejenævn og Randers Huslejenævns notat af september 2006 om konsekvenser af landsretsdom om inhabilitet i huslejenævnet, jf. **bilag 1, s. 58 ff.** Det fremgår af sidstnævnte notat, at huslejenævnet håndterede sagen på den måde, at en afgørelse behæftet med det samme inhabilitetsbegrundende forhold, som førte til ugyldighed i omtalte landsretsdom fra 2006, kun blev opretholdt som gyldig,

hvis sagens parter (stiltiende) samtykkede hertil. Ellers blev sagen genoptaget til fornyet behandling. Alle personer med retlig interesse i sagen blev - så vidt muligt - orienteret om situationen og den mulige ugyldighed ved brev, jf. Randers Huslejenævns notat af september 2006 om konsekvenser af landsretsdom om inhabilitet i huslejenævnet, jf. **bilag 1, s. 58 ff.**

Det forekommer os, at en fremgangsmåde, der minder om den, Randers Huslejenævne valgte i ovennævnte situation, stemmer bedre overens med forvaltningsrettens almindelige principper end anbefalingerne og konklusionerne i KL's notat, der blev på flere afgørende punkter bryder med den herskende opfattelse i teorien. I nærværende situation er det dog et væsentligt større antal sager, der er behæftet med en habilitetsmangel, end det var tilfældet i huslejenævns sagen. Det må derfor være rimeligt, at en afgørelse eller beslutning kun genoptages til fornyet behandling, hvis en fysisk eller juridisk person med retlige interesse i sagen, anmoder kommunen herom. Det vil være en endog meget omfattende og omkostningstung opgave, nærmest grænsende til det umulige, at finde frem til samtlige fysiske og juridiske personer, der kan have en retlig interesse i en afgørelse eller beslutning, der kan være ugyldig i medfør af ovennævnte habilitetsmangel. Vi finder derfor, at det i stedet må være tilstrækkeligt, at Randers Kommune sender et brev til samtlige fysiske og juridiske personer med bopæl i Randers Kommune, hvori de orienteres om situationen, herunder Randers Byrets dom af 5. april 2018 og den heraffølgende habilitetsmangel, og at de kan anmode Randers Kommune om at genoptage en sag, hvori de har retlig interesse, samt at samme orientering gives via annoncer i dagblade, internetmedier, osv. samt på kommunens hjemmeside.

Vi finder desuden, at de byrådsmedlemmer, der berigede dem selv med væsentlige vederlagsforhøjelser ved den omkonstituering, som Randers Byret med sin dom af 5. april 2018 indirekte har erklæret ugyldig, og som stemte for eller undlod at stemme imod styrelsesvedtægtsændringen, handlede i ond tro, idet det afgørende for vurderingen heraf ikke er, om de pågældende var bekendte med, at omkonstitueringen var ulovlig, men at de kendte eller burde kende til de omstændigheder, der begrundede ugyldigheden, dvs. flertallets reelle hensigt, der ifølge byrettens dom var at fjerne Daniel Madié, Bjarne Overmark og Kasper Fuhr Christensen fra deres udvalgsformandsposter, og at det i medfør af begrundelsen for byrettens dom, jf. bilag 2, s. 47 ff., derfor må lægges til grund, at de byrådsmedlemmer, der stemte for eller undlod at stemme imod den ugyldige styrelsesvedtægtsændring af 22. juni 2015 kendte til den ugyldighedsbegrundende omstændighed, da den ugyldighedsbegrundende omstændighed netop var blandt andre disse personers reelle hensigt. Dermed har de nævnte byrådsmedlemmer modtaget vederlagene i ond tro, hvorfor Randers Kommune har pligt til at rejse krav om, at vederlagene tilbagebetales.

## 4. Bilagsliste

**Bilag 1:** *Dokumenter tilgået sagen efter byretsdommen af 5. april 2018*

**Side 1-3:** Mail af 13. maj 2018 fra Bjarne Overmark og Kasper Fuhr Christensen samt mail af 17. maj 2018 fra kommunaldirektør Jesper Kaas Schmidt

**Side 4-38:** KL's udaterede notat med titlen »Retsvirkninger af dom af 5. april 2018« sendt til byrådets medlemmer i mail af 26. juni 2018

**Side 39-41:** Randers Kommunes forvaltnings notat af 4. august 2018 om inhabilitet

**S. 42-43:** Bjarne Overmarks og Kasper Fuhr Christensens mail af 6. august 2018 til direktionen og byrådets medlemmer indeholdende fem beslutningsforslag vedr. sagen ØU 18/200

**Side 44:** Randers Kommunes forvaltnings notat af 7. august 2018 om inhabilitet

**Side 45-52:** KL's notat af 9. august 2018 vedr. vederlagsspørgsmålet

**Side 53:** Forslag stillet den 12. august 2018 af Rikke Søndergaard Schneider (Det Konservative Folkeparti) vedr. vederlagsspørgsmålet

**Side 54-57:** Kasper Fuhr Christensens mail af 12. august vedr. korrektion af beslutningsforslag stillet den 6. august 2018 og derudover indeholdende et nyt beslutningsforslag

**Side 58-86:** Notat af 12. juli 2006 udarbejdet af professor Karsten Revsbech vedr. om konsekvenser af inhabilitet i Randers Huslejenævn samt notat af september 2006 udarbejdet af advokat, dr. jur. Halfdan Krag Jespersen og dommer Steen Brøns (daværende formænd for Randers Huslejenævnet i Randers) samt eksempel på skrivelse om genoptagelse af huslejenævnsager til en udlejer

**Side 87-90:** Referat af Randers Byråds møde den 13. august 2018 vedr. pkt. 401: Notat om konsekvenser af byrettens dom vedr. omkonstituering i 2015

**Bilag 2:** Randers Byrets dom af 5. april 2018 om ugyldig styrelsesvedtægtsændring af 22. juni 2015

**Bilag 3:** Ekstrakt til byretssagen, hvori der faldt dom den 5. april 2018 (indholdet fremgår af bilagets indholdsfortegnelse)