



RETSVIRKNINGER AF DOM AF 5. APRIL 2018

Indholdsfortegnelse

1	Baggrund	3
2	Sagens spørgsmål	3
3	Sammenfatning af KL-konsulenternes konklusioner	3
4	Faktuelle omstændigheder	4
4.1	Sagens oplysninger	4
4.2	Dommen – Retten i Randers den 5. april 2018 - konklusion	7
4.3	Udvalgsstrukturen før og efter omkonstitueringen	7
4.4	Omkonstituerings betydning for vederlæggelsen af de enkelte byrådsmedlemmer	13
4.5	Embedsmændene i Randers Kommunes rådgivning i forbindelse med styrelsesvedtægtsændringen	13
5	Spørgsmål vedrørende udvalgenes kompetence, om gyldigheden af udvalgenes beslutninger og konsekvenser af eventuel ugyldighed	15
5.1	Styrelsesretlige spørgsmål	15
5.1.1	Kommunalbestyrelsen, styrelsesvedtægten, medlemsrettigheder m.v.	15
5.1.2	Udvalgene, medlemsrettigheder m.v.	15
5.1.3	Valgregler m.v.	16
5.2	Forvaltningsretlige spørgsmål og vurderinger som følge af dommen	16
5.2.1	Indledning	16
5.2.2	Randers Kommunes styrelsesvedtægt af 22. juni 2015 og den efterfølgende konstituering i udvalgene – nullitet eller anfægtelig?	17
5.2.2.1	Indledning og juridisk litteratur	17
5.2.2.2	Vurdering	22
5.2.3	Ugyldighedsvirkning – ex nunc eller ex tunc?	23
6	Konsekvenser af styrelsesvedtægts ugyldighed	25
7	Konsekvenserne af annullation af styrelsesvedtægten for udvalgenes konstituering og for gyldigheden af udvalgenes beslutninger	26
7.1	Konstitueringen	26
7.2	Beslutningerne i udvalgene	26
7.2.1	Den juridiske litteratur	26
7.2.2	Vurdering	27
8	Vederlæggelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmer	28
8.1	Generelt om vederlæggelsen af udvalgsmedlemmer og udvalgsformænd	28
8.2	Udvalgsformandsvederlag til nye udvalgsformænd efter omkonstitueringen	28
8.3	Udvalgsvederlag til nye udvalgsmedlemmer efter omkonstitueringen	29
8.4	Mistede udvalgs- og udvalgsformandsvederlag	30
9	Erstatningsretlige spørgsmål	30
9.1	Generelt om betingelserne for erstatningsansvar	30
9.1.1	Grundlæggende regler om erstatningsansvar	30
9.1.2	Kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar	31
9.1.3	Ansattes erstatningsansvar	32
9.2	Eventuelle erstatningskrav i anledning af sagen	32
9.2.1	Spørgsmål om erstatningskrav mod byrådsmedlemmer og/eller tidligere ansatte	32
9.2.1.1	De kommunalt ansatte	33
9.2.1.2	Byrådsmedlemmerne	33

1 Baggrund

Byretten i Randers afsagde den 5. april 2018 dom i en sag anlagt af Bjarne Overmark, Kasper Fuhr Christensen og Daniel Madié vedrørende gyldigheden af Randers byråds beslutning af 22. juni 2015 om ændring af kommunens styrelsesvedtægt.

Byretten (flertallet) nåede frem til, at byrådets beslutning af 22. juni 2015 om ændring af Randers Kommunes styrelsesvedtægt er ugyldig.

2 Sagens spørgsmål

På foranledning af spørgsmål fra Bjarne Overmark og Kasper Fuhr Christensen har Randers Kommune anmodet KL-konsulenterne om at udarbejde et notat om

- dommens betydning for gyldigheden af de udvalgsbeslutninger, der er truffet efter omkonstitueringen og frem til udgangen af 2017,
- spørgsmål om udvalgs- og udvalgsformandsvederlag i samme periode samt
- give en vurdering af politikeres og embedsmænds eventuelle erstatningsansvar.

Anmodningen har baggrund i følgende spørgsmål, som Bjarne Overmark og Kasper Fuhr Christensen har stillet:

- "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?"

Randers Kommune har endvidere bedt KL-konsulenterne vurdere følgende:

"Skulle KL konkludere, at udvalgsbeslutningerne truffet i perioden efter beslutning om omkonstitueringen er ugyldige, ønskes det belyst, hvorledes ugyldigheden håndteres internt i kommunen såvel som eksternt i forhold til borgere, foreninger, virksomheder, myndigheder m.v.

Hvis KL i forbindelse med sine undersøgelser vurderer, at dommen giver anledning til behandling af afledte væsentlige og relevante problemstillinger end de nævnte, bedes disse også behandlet."

3 Sammenfatning af KL-konsulenternes konklusioner

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 hvervene 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.

4 Faktuelle omstændigheder

4.1 Sagens oplysninger

Efter kommunalvalget i november 2013 konstituerede et bredt flertal i Randers Kommunalbestyrelse sig således, at Daniel Madié fra Det Konservative Folkeparti efterfølgende i udvalget blev valgt til formand for erhvervs- og landdistriktsudvalget, Bjarne Overmark fra Beboerlisten blev formand for børne- og skoleudvalget, og Kasper Fuhr Christensen fra Velfærdslisten blev formand for socialudvalget. I forbindelse med konstitueringen vedtog byrådet enstemmigt en ændring af styrelsesvedtægten for Randers Kommune i overensstemmelse med den indgåede konstitueringsaftale.

Oversigt over medlemmer i udvalgene før og efter omkonstitueringen

Økonomiudvalget 2013 – 9 medlemmer	Økonomiudvalget 2015 – 9 medlemmer
Claus Omann Jensen (V), Formand	Claus Omann Jensen (V), Formand
Henning Jensen Nyhuus (S), Næstformand	Henning Jensen Nyhuus (S)
Anders Buhl Christensen (V)	Anders Buhl Christensen (V)
Jens Peter Hansen (V)	Jens Peter Hansen (V)
Louise Høeg Jensen (V)	Susanne Ringe Sørensen (V)
Torben Hansen (S)	Torben Hansen (S)
Bjarne Overmark (Beboerlisten)	Bjarne Overmark (Beboerlisten)
Frank Nørgaard (DF)	Frank Nørgaard (DF)
Kasper Fuhr Christensen (Velfærdslisten)	Leif Gade (S)

Miljø- og teknikudvalget 2013 – 7 medlemmer	Miljø og teknikudvalget 2015 – 7 medlemmer
Frank Nørgaard (DF), Formand	Frank Nørgaard (DF), Formand

Lars Søgaard (V), Næstformand	Lars Søgaard (V)
Jens Peter Hansen (V)	Jens Peter Hansen (V)
Christian Brøns (V)	Christian Brøns (V)
Kim Kristensen (Beboerlisten)	Kim Kristensen (Beboerlisten)
Torben Hansen (S)	Torben Hansen (S)
Iben Sønderup (S)	Iben Sønderup (S)

Børn og skoleudvalget 2013 – 9 medlemmer	Børne- og skoleudvalget 2015 – 9 medlemmer
Bjarne Overmark (Beboerlisten), Formand	Anders Buhl Christensen (V), Formand
Christina Kjærsgaard (V), Næstformand	Christina Kjærsgaard (V)
Christian Boldsen (V)	Christian Boldsen, (V)
Mark Pring (V)	Mark Pring (V)
Fatma Cetinkaya (S)	Fatma Cetinkaya (S)
Michael Mouritsen (S)	Michael Mouritsen (S)
Charlotte Broman Mølbæk (SF)	Charlotte Broman Mølbæk (SF)
Mogens Nyholm (B)	Bjarne Overmark (Beboerlisten)
Morten Grosbøl (DF)	Morten Grosbøl (DF)

Socialudvalget inkl. de ikke-arbejdsmarkedsparete borgere 2013 – 7 medlemmer	Socialudvalget 2015 – 7 medlemmer
Kasper Fuhr Christensen (Velfærdslisten), Formand	Louise Høgh (V), Formand
Susanne Koch (S), Næstformand	Kasper Fuhr Christensen (Velfærdslisten)
Michael Mouritsen (S)	Mikael Mouritsen (S)
Charlotte Broman Mølbæk (SF)	Morten Grosbøl (DF)
Christina Kjærsgaard (V)	Mark Pring (V)
Christian Brøns (V)	Christian Brøns (V)
Jens Laursen (Beboerlisten)	Charlotte Broman Mølbæk (SF)

Sundheds- og ældreudvalget 2013 – 7 medlemmer	Sundheds- og omsorgsudvalget 2015 - 9 medlemmer
Leif Gade (S), Formand	Leif Gade (S), Formand
Ole Skiffard (S)	Ole Skiffard (V)
Louise Høeg (V), Næstformand	Louise Høeg (V)
Katrine Frøelund (V)	Katrine Frøelund (V)
Helle Skøtt (V)	Helle Skøtt (V)
Jens Laursen (Beboerlisten)	Jens Laursen (Beboerlisten)
Kasper Fuhr Christensen (Velfærdslisten)	Steen Bundgaard (S)
	Susanne Nielsen (DF)
	Kim Kristensen (Beboerlisten)

Beskæftigelsesudvalget 2013 – 5 medlemmer	Beskæftigelsesudvalget 2015 – 7 medlemmer
Christian Boldsen (V), Formand	Christian Boldsen (V), Formand
Fatma Cetinkaya (S), Næstformand	Fatma Cetinkaya (S), Næstformand
Helle Skøtt (V)	Helle Skøtt (V)
Ole Skiffard (S)	Ole Skiffard (V)
Steen Bundgaard (S)	Iben Sønderup (S)
	Kasper Fuhr Christensen (Velfærdslisten)
	Christina Kjærsgaard (V)

Kultur- og fritid 2013 – 7 medlemmer	Kultur- og fritidsudvalget 2015 – 9 medlemmer
Mogens Nyholm (B), Formand	Mogens Nyholm (B), Formand

Ellen Petersen (S), Næstformand	Ellen Petersen (S), Næstformand
Susanne Koch (S)	Susanne Ringe Sørensen (V)
Steen Bundgaard (S)	Steen Bundgaard (S)
Louise Høeg (V)	Louise Høeg (V)
Katrine Fruelund (V)	Katrine Fruelund (V)
	Susanne Nielsen (DF)
	Christina Kjærsgaard (V)
	Daniel Madié (K)

Erhvervs- og landdistriktsudvalget 2013 – 7 medlemmer	Landdistriktsudvalget 2015 – 7 medlemmer
Daniel Madié (K), Formand	Lars Søgaard (V), Formand
Jens Peter Hansen (V), Næstformand	Jens Peter Hansen (V)
Mark Pring (V)	Susanne Ringe Sørensen (V)
Lars Søgaard (V)	Daniel Madié (K)
Anders Vistisen (DF)	Susanne Nielsen (DF)
Leif Gade (S)	Jens Laursen (Beboerlisten)
Ellen Petersen (S)	Ellen Petersen (S)

Randers Spildevand a/s 2013 – 3 medlemmer	Randers Spildevand 2015 – 3 medlemmer
Kim Kristensen (Beboerlisten), Formand	Kim Kristensen (Beboerlisten), Formand
Iben Sønderup (S), Næstformand	Iben Sønderup (S)
Anders Buhl Christensen (V)	Morten Grosbøl (DF)

Havnebestyrelsen 2013 – 5 medlemmer	Havnebestyrelsen 2015 – 5 medlemmer
Henning Jensen Nyhuus (S), Formand	Henning Jensen Nyhuus (S), Formand
Anders Buhl Christensen (V), Næstformand	Morten Grosbøl (DF), Næstformand
Helle Skøtt (V)	Helle Skøtt (V)
Frank Nørgaard (DF)	Mark Pring (V)
Daniel Madié (K)	Daniel Madié (K)

Børn- og ungeudvalget 2013 – 2 medlemmer	-
Kasper Fuhr Christensen (Velfærdslisten)	
Michael Mouritsen (Socialdemokratiet)	

På møde den 1. juni 2015 behandlede økonomiudvalget i Randers Kommune et forslag til ny udvalgsstruktur i kommunen. Forslaget indebar, at erhvervsområdet flyttedes til Økonomiudvalget, der derefter bestod af syv medlemmer, at Erhvervs- og Landdistriktsudvalget blev nedlagt, at der etableredes et Landdistriktsudvalg med syv medlemmer, at opgavefordelingen mellem Socialudvalget inklusiv ikke-arbejdsmarkedspare borgere og Beskæftigelsesudvalget ændredes, og at Børn- og Skoleudvalget samt Beskæftigelsesudvalget fremover havde syv medlemmer, samt at det daværende koordinationsudvalg mellem beskæftigelses- og socialområdet nedlagdes. Det fremgik af forslaget, at det var vurderingen, at der var tale om en sådan ændring, at det ville kræve nyvalg til de stående udvalg. Økonomiudvalget besluttede at fremsende sagen til kommunalbestyrelsens behandling.

Randers Kommunalbestyrelse behandlede den 8. juni 2015 forslaget om ændring af styrelsesvedtægten første gang og besluttede at sende forslaget til anden behandling i kommunalbestyrelsen. Den 22. juni 2015 anden behandlede Randers kommunalbestyrelse forslaget, og styrelsesvedtægten blev vedtaget med den ene ændring, at økonomiudvalget ikke blev reduceret til syv medlemmer.

Herefter omkonstituerede byrådet sig, og ved den efterfølgende konstituering af de enkelte udvalg mistede Bjarne Overmark, Kasper Fuhr Christensen og Daniel Madié formandsposterne i deres tidligere udvalg. Anders Buhl-Christensen, Louise Høeg og Lars Søgaard fik alle formandsposter, som de ikke havde før omkonstitueringen.

Den 28. maj 2015 klagede fem kommunalbestyrelsesmedlemmer til Statsforvaltningen med anmodning om, at Statsforvaltningen annullerede den beslutning, som først et flertal i økonomiudvalget og dernæst byrådet forventedes at træffe om ændringer af styrelsesvedtægten.

Den 25. juni 2015 besvarede Statsforvaltningen klagen. Statsforvaltningen fandt ikke, at den foreslåede ændring af styrelsesvedtægten kunne anses for usagligt begrundet. Statsforvaltningen fandt, at det ikke var i strid med lovgivningen, at der foretoges en omkonstituering.

Statsforvaltningens udtalelse blev indbragt for daværende Social- og Indenrigsministerium, som den 30. september 2015 oplyste, at ministeriet efter en gennemgang af sagen ikke fandt anledning til at tage sagen op til behandling. Ministeriet lagde i den forbindelse navnlig lagt vægt på, at der på det foreliggende grundlag ikke var udsigt til, at ministeriet ville nå et andet resultat i sagen end Statsforvaltningen.

Spørgsmålet om ændringen af styrelsesvedtægtsændringen blev den 9. november 2015 påklaget til Folketingets Ombudsmand, som ved brev af 4. januar 2016 oplyste, at Ombudsmanden efter en gennemgang af sagen ikke fandt, at en nærmere undersøgelse ville hjælpe klagerne og derfor ikke foretog mere.

4.2 Dommen – Retten i Randers den 5. april 2018 - konklusion

Et flertal af byrettens tre dommere fandt efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder det 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 de tre kommunalbestyrelsesmedlemmer, som havde anlagt retssagen, fra deres formandsposter og derved fratage dem politisk indflydelse. Retten fandt endvidere, at 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.

4.3 Udvalgsstrukturen før og efter omkonstitueringen

Kommunalvalg 2013

Ved kommunalvalget i 2013 blev byrådet på 31 medlemmer valgt således:

Venstre	Socialdemokratiet	Dansk Folkeparti	Beboerlisten
Claus Omann Jensen	Henning Jensen Nyhuus	Frank Nørgaard	Bjarne Overmark
Anders B. Christensen	Torben Hansen	Anders Vistisen ¹	Jens Laursen
Katrine Fruelund	Leif Gade	Morten Grosbøl	Kim Kristensen
Louise Høeg Jensen	Susanne Koch ²	3	3
Lars Søgaard	Ellen Petersen		
Christian Boldsen	Steen Bundgaard		
Christian Brøns	Michael Mouritsen		
Jens Peter Hansen	Fatma Cetinkaya		
Mark Pring	Iben Sønderup		
Helle Skøtt	Ole Skiffard		
Christina Kjærsgaard			
11	10		

¹ I 2014 udtrådte Anders Vistisen af byrådet, da han blev valgt til Europa-Parlamentet. Susanne Nielsen indtrådte.

² Ændrede senere navn til Susanne Ringe Sørensen.

Radikale Venstre	Konservative	Velfærdslisten	Socialistisk Folkeparti
Mogens Nyholm	Daniel Madié	Kasper Fuhr Chr.	Charlotte B. Mølbæk
1	1	1	1

Konstituerende møde 2013

Der blev anmeldt følgende grupper ved konstitueringen:

Partierne Venstre, Socialdemokratiet, Beboerlisten, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Velfærdslisten og Det Radikale Venstre anmeldte sig i en valggruppe og Socialistisk Folkeparti alene. Det var således to valggrupper med fordelingen 30 – 1.

Omkonstitueringen 2015

Der anmeldtes følgende grupper i forbindelse med konstitueringen:

Venstre og Dansk Folkeparti (16 medlemmer) Socialdemokratiet, Det konservative Folkeparti og Socialistisk Folkeparti (10 medlemmer) Beboerlisten, Velfærdslisten og Radikale Venstre (5 medlemmer).

Mogens Nyholm blev valgt som 1. viceborgmester og Henning Jensen Nyhuus som 2. viceborgmester ved konstitueringen i 2013. Dette ændredes ikke ved omkonstitueringen i 2015. I maj 2015 skiftede Socialdemokraterne Susanne Koch (navneskifte til Susanne Ringe Sørensen) og Ole Skiffard til Venstre.

Eneste udvalg som ikke blev ændret var Børn- og ungeudvalget. Alle øvrige udvalg fik anden sammensætning.

Styrelsesvedtægtsændringen

I sagsfremstillingen til punktet om ændring af styrelsesvedtægtsændring fremgår følgende:

"Sagen omhandler forslag til ændringer i styrelsesvedtægten i henhold til indgået politisk aftale mellem Venstre og Dansk Folkeparti. Aftalen er vedlagt som bilag. Forslaget indebærer, at erhvervsområdet flyttes til Økonomiudvalget, der fremover består af 7 medlemmer, at Erhvervs- og Landdistriktsudvalget nedlægges, at der etableres et Landdistriktsudvalg med 7 medlemmer, at opgavefordelingen mellem Socialudvalget inkl. ikke-arbejdsmarkedsparate borgere og Beskæftigelsesudvalget ændres, og at Børn- og Skoleudvalget samt Beskæftigelsesudvalget fremover har 7 medlemmer. Det indstilles endvidere at nedlægge koordinationsudvalget mellem beskæftigelses- og socialområdet."

Det fremgår af ændringsforslaget og bilagene hertil, at der ikke ændredes på antallet af medlemmer i økonomiudvalget, der således fortsat skulle bestå af 9 medlemmer.

Der skete senere en omfordeling af pladser i visse af udvalgene i overensstemmelse med styrelseslovens § 27.

Følgende medlemmer fik ændret udvalgsposter m.v. i forbindelse med omkonstitueringen i 2015.

2013 og 2015

Anders Buhl Christensen, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Økonomiudvalget	Havnebestyrelsen (Næstformand)	Randers Spildevand a/s	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Økonomiudvalget	Børne- og skoleudvalget (Formand)		

Jens Peter Hansen, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Økonomiudvalget	Miljø- og teknikudvalget	Erhvervs- og landdistriktsudval	

			get (Næstformand)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Økonomiudvalget	Miljø og teknikudvalget	Landdistriktsudval get	

Louise Høeg Jensen, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Økonomiudvalget	Kultur- og fritid	Sundheds- og ældreudvalget (Næstformand)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Socialudvalget (Formand)	Kultur- og fritidsudvalget	Sundheds- og omsorgsudvalget	

Lars Søgaard, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Miljø- og teknikudvalget (Næstformand)	Erhvervs- og landdistriktsudval get	Havnebestyrelsen (Suppleant)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Miljø og teknikudvalget	Landdistriktsudval get (Formand)		

Christian Brøns, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Miljø- og teknikudvalget	Socialudvalget inkl. de ikke- arbejdsmarkedsp arate borgere	Midttrafik	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Socialudvalget	Miljø og teknikudvalget		

Christina Kjærsgaard, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Børn og skoleudvalget (Næstformand)	Socialudvalget inkl. de ikke- arbejdsmarkedsp arate borgere		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Kultur- og fritidsudvalget	Børne- og skoleudvalget	Beskæftigelsesud valget	

Christian Boldsen, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Børn og skoleudvalget	Beskæftigelsesud valget (Formand)	Børn- og ungeudvalget (2. stedfortræder)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Børne- og skoleudvalget	Beskæftigelsesud valget (Formand)		

Mark Pring, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Børn og skoleudvalget	Erhvervs- og landdistriktsudval get		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Børne- og skoleudvalget	Socialudvalget		

Helle Skøtt, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Beskæftigelsesud valget	Sundheds- og ældreudvalget	Havnebestyrelsen	Børn- og ungeudvalget (1. stedfortræder)
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Sundheds- og omsorgsudvalget	Beskæftigelsesud valget		

Katrine Fruelund, Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Kultur- og fritid	Sundheds- og ældreudvalget	Havnebestyrelsen (Suppleant)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Kultur- og fritidsudvalget	Sundheds- og omsorgsudvalget		

Susanne Ringe Sørensen (tidl. Koch), Socialdemokratiet → Skiftet til Venstre (maj 2015)				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Socialudvalget inkl. de ikke- arbejdsmarkedsp arater borgere (Næstformand)	Kultur- og fritid	Havnebestyrelsen (Suppleant)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Økonomiudvalget	Kultur- og fritidsudvalget	Landdistriktsudvalg et	

Ole Skiffard, Socialdemokratiet → Skiftet til Venstre (maj 2015)				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Beskæftigelsesud valget	Sundheds- og ældreudvalget	Børn- og ungeudvalget (1. stedfortræder)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Beskæftigelsesud valget	Sundheds- og omsorgsudvalget		

Henning Jensen Nyhuus, Socialdemokratiet				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Økonomiudvalget (Næstformand)	Havnebestyrelsen (Formand)		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Økonomiudvalget			

Iben Sønderup, Socialdemokratiet				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Miljø- og teknikudvalget	Randers Spildevand a/s (Næstformand)	Børn- og ungeudvalget (2. stedfortræder)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Miljø og teknikudvalget	Randers Spildevand	Beskæftigelsesud valget	

Michael Mouritsen, Socialdemokratiet				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Børn og skoleudvalget	Socialudvalget inkl. de ikke- arbejdsmarkedsp arater borgere	Børn- og ungeudvalget	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Socialudvalget	Børne- og skoleudvalget		

Steen Bundgaard, Socialdemokratiet				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Beskæftigelsesud valget	Kultur- og fritid	Havnebestyrelsen (Suppleant)	
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Sundheds- og omsorgsudvalget	Kultur- og fritidsudvalget		

Ellen Petersen, Socialdemokratiet				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Kultur- og fritid (Næstformand)	Erhvervs- og landdistriktsudvalge t		

Udvalgsposter konstitueringen 2015	Kultur- og fritidsudvalget (Næstformand)	Landdistriktsudvalg et		
---------------------------------------	--	---------------------------	--	--

Leif Gade, Socialdemokratiet				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Sundheds- og ældreudvalget (Formand)	Erhvervs- og landdistriktsudvalget		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Økonomiudvalget	Sundheds- og omsorgsudvalget (Formand)		

Bjarne Overmark, Beboerlisten				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Økonomiudvalget	Børn og skoleudvalget (Formand)		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Økonomiudvalget	Børne- og skoleudvalget		

Kim Kristensen, Beboerlisten				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Miljø- og teknikudvalget	Randers Spildevand a/s (Formand)		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Miljø og teknikudvalget	Randers Spildevand (Formand)	Sundheds- og omsorgsudvalget	

Jens Laursen, Beboerlisten				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Socialudvalget inkl. de ikke- arbejdsmarkedsp arate borgere	Sundheds- og ældreudvalget		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Sundheds- og omsorgsudvalget	Landdistriktsudval get		

Frank Nørgaard, Dansk Folkeparti				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Økonomiudvalget	Miljø- og teknikudvalget (Formand)	Midttrafik (Stedfortræder)	Havnebestyrelsen
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Økonomiudvalget	Miljø- og teknikudvalget (Formand)		

Morten Grosbøl, Dansk Folkeparti				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Børn og skoleudvalget	Havnebestyrelsen (Suppleant)		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Socialudvalget	Børne- og skoleudvalget	Randers Spildevand	

Anders Vistisen, Dansk Folkeparti				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Kultur- og fritid	Erhvervs- og landdistriktsudvalget		

Udvalgsposter konstitueringen 2015				
Susanne Nielsen – indtræder da AV bliver valgt til EP i 2014				
Udvalgsposter konstitueringen 2013				
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Kultur- og fritidsudvalget	Landdistriktsudvalget	Sundheds- og omsorgsudvalget	

Kasper Fuhr Christensen, Velfærdslisten				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Økonomiudvalget	Socialudvalget inkl. de ikke- arbejdsmarkedsp arate borgere (Formand)	Sundheds- og ældreudvalget	Børn- og ungeudvalget (Formand)
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Socialudvalget	Beskæftigelsesud valget		

Charlotte Broman Mølbæk, Socialistisk Folkeparti				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Børn og skoleudvalget	Socialudvalget inkl. de ikke- arbejdsmarkedsp arate borgere		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Socialudvalget	Børne- og skoleudvalget		

Mogens Nyholm, Det Radikale Venstre				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Børn og skoleudvalget	Kultur- og fritid (Formand)		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Kultur- og fritidsudvalget (Formand)			

Daniel Madie, Konservative				
Udvalgsposter konstitueringen 2013	Erhvervs- og landdistriktsudval get (Formand)	Havnebestyrelsen		
Udvalgsposter konstitueringen 2015	Landdistriktsudval get	Kultur- og fritidsudvalget		

Der skete således udskiftning i samtlige udvalg. Grundet den ændrede gruppeanmeldelse og partiskift i forbindelse med konstitueringen i 2015 fik Venstre og DF flertallet i følgende udvalg. I oversigten fremgår tillige en oversigt over de udvalg, hvori V og DF havde flertal før konstitueringen i 2015:

Udvalg, hvor V og DF havde flertal – 2013

- Økonomiudvalget 5/9
- Miljø- og teknikudvalget 4/7
- Erhvervs- og landdistriktsudvalget 4/7
- Midttrafik 2/2
- Havnebestyrelsen 3/5

Udvalg, hvor V og DF havde flertal – 2015

- Økonomiudvalget 5/9
- Miljø og teknikudvalget 4/7
- Børne- og skoleudvalget 5/9
- Socialudvalget 4/7
- Sundheds- og omsorgsudvalget 5/9
- Beskæftigelsesudvalget 4/7
- Kultur- og fritidsudvalget 5/9
- Landdistriktsudvalget 4/7

4.4 Omkonstituerings betydning for vederlæggelsen af de enkelte byrådsmedlemmer

Følgende medlemmer fik forhøjet vederlag (opgjort månedligt) efter konstitueringen:

Anders Buhl-Christensen	16.882,89 kr.
Louise Høeg	14.698,72 kr.
Lars Søgaard	14.698,72 kr.
Christina Kjærsgaard	2.184,17 kr.
Iben Sønderup	2.184,17 kr.
Kim Kristensen	2.184,17 kr.
Morten Grosbøl	2.184,17 kr.
Susanne Nielsen	2.184,17 kr.

Følgende medlemmer fik sat vederlaget ned (opgjort månedligt) efter konstitueringen:

Bjarne Overmark	14.698,72 kr.
Daniel Madié	12.514,55 kr.
Kasper Fuhr Christensen	16.882,89 kr.
Mogens Nyholm	2.184,17 kr.

4.5 Embedsmændene i Randers Kommunes rådgivning i forbindelse med styrelsesvedtægtsændringen

Hans Nicolaisen, som i perioden fra 1. oktober 2011 til 31. oktober 2016 var kommunaldirektør i Randers Kommune, har afgivet vidneforklaring i forbindelse med Randers Byrets behandling af sagen.

Af dommen fremgår det at:

"Det var ikke hans opfattelse, at der var en sammenhæng mellem skolestruktursagen og omkonstitueringen i 2015. Det var hans indtryk, at ændringen af udvalgsstrukturen var sagligt velbegrundet. Han husker ikke, hvornår han begyndte at drøfte udvalgsstrukturen og en omkonstituering med borgmesteren. Det skete flydende. Han sagde god for den foreslåede ændring af styrelsesvedtægten på et tidspunkt i april eller maj 2015. Han lavede ikke nogen skriftlig redegørelse om det, idet de slet ikke var i tvivl om, at det var lovligt, fordi det var sagligt begrundet.

Det var helt naturligt, at vedtægtsændringen ville medføre en omkonstituering. Det indgik i hans vurdering af lovligheden. Forløbet foregik i flere faser. Der var politiske drøftelser om sammensætningen af udvalgene forud for vedtagelsen, men det var ikke noget, han deltog i. Han vidste godt, at en omkonstituering ville være kontroversiel, og han vidste også godt, at der var nogen, som man ønskede at udskifte. Det ville reducere de pågældendes honorar og deres indflydelse, men det ville ikke gøre, at vedtægtsændringen blev ulovlig. Den efterfølgende omkonstituering var et politisk spørgsmål.

Vedtægtsændringerne var set fra hans synspunkt sagligt begrundet. Han var ikke en del af den politiske proces. Mange af de centrale politikere var utvivlsomt klar over, at vedtægtsændringen ville medføre en omkonstituering, hvor udvalgsposterne ville skulle omfordeles. I forbindelse med at der blevet stillet

spørgsmål til lovligheden af vedtægtsændringen, lavede Frederik Gammelgaard et notat til ham, hvor retsgrundlaget blev gennemgået. Notatet indgik som en del af grundlaget for vedtægtsændringen.."

Frederik Gammelgaard, som var stabschef i Randers Kommune, har ligeledes afgivet vidneforklaring i sagen. Af forklaringen fremgår blandt andet følgende:

"...at han siden 2016 har været direktør i Skanderborg Kommune. Han blev ansat som stabschef i Randers Kommune i 2013, hvor han blandt andet havde ansvar for kommunens juridiske funktion. Han refererede til kommunaldirektøren og deltog på alle byrådsmøder som byrådssekretær. Han er jurist og har altid beskæftiget sig med kommunalretlige forhold.

Når der opstod kommunaljuridiske problemstillinger, så gik man til ham eller til deres chefjurist. Han havde ikke noget med konstitueringsaftalen i 2013 at gøre.

...

Initiativet til omkonstitueringen var politisk. Spørgsmålet opstod for ham i foråret 2015, hvor der var mange, der spurgte ham om de juridiske aspekter. Han blev spurgt af blandt andet borgmesteren, kommunaldirektøren og Kasper Fuhr Christensen. Han svarede til alle, at der skulle være et sagligt grundlag, og formålet måtte ikke alene være at reducere et byrådsmedlems politiske indflydelse. Der skulle ikke så meget til, for at der var et sagligt grundlag. Omstruktureringen blev navnlig begrundet i strukturproblemerne i forhold til socialudvalget og beskæftigelsesudvalget. Hans råd var, at en normalisering af arbejdsfordelingen, hvor man så øgede antallet af medlemmer i beskæftigelsesudvalget på grund af de tilførte opgaver, ville være sagligt begrundet. Det ville også være sagligt at nedlægge erhvervs- og landdistriktsudvalget og normalisere erhvervsområdets placering under økonomiudvalget. Det var det svar, som alle fik. Der blev ikke skrevet noget om det, fordi der ikke var nogen sag. Han ved ikke, hvordan politikerne var blevet opmærksomme på muligheden for en omkonstituering.

Han rådgav også om, hvornår en vedtægtsændring ville medføre en omkonstituering. Der skal relativt lidt til, og en ændring af medlemstallet i et stående udvalg vil som udgangspunkt være tilstrækkeligt. En vedtægtsændring kræver et flertal i byrådet. Omkonstitueringen kræver politiske drøftelser. Det var han ikke involveret i. Han vurderede ikke, hvad det enkelte byrådsmedlems motiv måtte være. Han vurderede kun, om det kunne gøres på en objektivt set lovlig måde.

Det lå lige for, at der ville skulle ske en omkonstituering, og i pressen kunne man konstatere, at valggrupperne ikke nødvendigvis ville blive de samme. For ham var det ikke et problem, hvis man først var blevet politisk enige om omkonstitueringen. Han skrev vedtægtsændringen. Den var efter hans opfattelse sagligt begrundet. På det tidspunkt var der allerede klaget til Statsforvaltningen, og han havde lavet et notat, der indeholdt hans juridiske vurdering af sagen.

Vedtægtsændringen var ikke blot en undskyldning for at lave en omkonstituering. Man kunne godt have levet videre med den gamle struktur, men det var uhensigtsmæssigt. Ændringen var efter hans opfattelse ikke et skalkeskjul for en politisk dagsorden. Han betragtede det som et hvert andet forslag, og han vurderede, om det objektivt set var et sagligt forslag. På baggrund af historikken, herunder at problemerne var blevet adresseret allerede ved den første konstitueringsaftale i 2013, var det hans vurdering, at der var et sagligt grundlag. Hans notat til Statsforvaltningen kom med som bilag til vedtægtsændringen. Der var formentlig også en mindretalsudtalelse..."

Af det omhandlede notat af 29. maj 2015 skrevet af Frederik Gammelgaard fremgår af sammenfatningen følgende:

"Sammenfatning

Det er forvaltningens sammenfattende vurdering, at byrådet lovligt kan vedtage forslag til en ændret udvalgsstruktur, idet forslaget er båret af sagligt vedkommende hensyn, der ligger inden for rammerne af den hensigtsmæssighedsvurdering, som byrådet kan foretage."

5 Spørgsmål vedrørende udvalgenes kompetence, om gyldigheden af udvalgenes beslutninger og konsekvenser af eventuel ugyldighed

I dette afsnit tages stilling til spørgsmålet om gyldigheden af udvalgenes beslutninger truffet i tiden mellem omkonstitueringen den 22. juni 2015 og frem til udgangen af 2017 samt til de spørgsmål, der relaterer sig hertil, herunder det rejste spørgsmål om udvalgenes kompetence.

Indledningsvis behandles i afsnit 5.1. visse styrelsesretlige spørgsmål af betydning for disse spørgsmål, mens de relevante forvaltningsretlige problemstillinger indgår i afsnit 5.2.

5.1 Styrelsesretlige spørgsmål

5.1.1 Kommunalbestyrelsen, styrelsesvedtægten, medlemsrettigheder m.v.

Det følger af § 2, stk. 1, i styrelsesloven, at kommunens anliggender styres af *kommunalbestyrelsen*. Kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed og har det overordnede ansvar for hele den kommunale virksomhed. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse i enhver sag, der vedrører kommunen.

Det følger af lovens § 2, stk. 2, at de nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen.

En kommunes styrelsesvedtægt vedrører de kommunalpolitiske organers opgaver og virksomhed.

Det er således kun regler af mere generel og fast karakter vedrørende den overordnede styrelse af kommunen, der må optages i en styrelsesvedtægt³. Eksempelvis fremgår det af den kommunale styrelseslovs § 3, at kommunalbestyrelsens benævnelse fastsættes i styrelsesvedtægten.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 11, stk. 3, at kommunalbestyrelsens beslutninger træffes ved stemmeflertal, hvor intet andet særligt er bestemt.

Kommunalbestyrelsen har som udgangspunkt fri adgang til at overlade sin kompetence til udvalg og til den kommunale administration.

Det følger af styrelseslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., at udvalgene og borgmesteren i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger. Tilsvarende gælder for forvaltningen.

Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen samt fremsætte forslag til beslutninger. Et medlem har således ret til at få en sag optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde. Denne initiativret kan benyttes både med hensyn til sager, der aktuelt er under behandling i et udvalg eller i den kommunale administration, og med hensyn til andre sager. Dette følger af kommunestyrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt.

5.1.2 Udvalgene, medlemsrettigheder m.v.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 17, at kommunalbestyrelsen til varetagelse af den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender nedsætter et *økonomiudvalg* samt et eller flere *stående udvalg*, hvis sammensætning og myndighedsområde fastsættes i styrelsesvedtægten.

De stående udvalg vælger selv deres *formand*, jf. kommunestyrelseslovens § 22, stk. 1, mens borgmesteren er født formand for økonomiudvalget, jf. lovens § 18, stk. 1, 2. pkt.

Valget af formand for de stående udvalg sker ved flertalsvalg, og et flertal af medlemmerne i et stående udvalg kan til enhver tid vælge en ny udvalgsformand.

Udvalgsformanden er undergivet udvalgets beslutninger. Det følger af styrelseslovens jf. § 22, stk. 3, 2. pkt.

³ Hans B. Thomsen, Pernille Christensen og Lise Brandi-Hansen, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave, 2010, s. 57

Udvalgsformanden skal forberede, indkalde og lede udvalgets møder.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 20, stk. 3, 3. pkt., at der forud for udvalgenes møder udsendes en dagsorden og det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, til medlemmerne.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 20, stk. 6, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, har ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener og udskrifter af beslutningsprotokoller, der udsendes til medlemmer af udvalg, som den pågældende ikke er medlem af, samt efter anmodning i det enkelte tilfælde sagsmateriale i samme omfang som udvalgets medlemmer.

Denne adgang giver mulighed for, at medlemmer af kommunalbestyrelsen kan følge med i sager, der behandles i udvalg, som vedkommende ikke selv er medlem af. En sådan viden kan evt. danne baggrund for, at medlemmet gør brug af sin initiativret efter lovens § 11, stk. 1, som nævnt ovenfor.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 20, stk. 2, 2. pkt., at udvalgenes beslutninger træffes ved stemmeflertal. En udvalgsformands stemme i udvalgene har ikke kvalificeret vægt.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 23, at ethvert medlem af et udvalg kan standse udførelsen af en beslutning, der er truffet af udvalget, ved på mødet til beslutningsprotokollen at erklære, at han ønsker sagen indbragt til afgørelse i kommunalbestyrelsen (udvalgsmedlemmernes såkaldte standsningsret).

5.1.3 Valgregler m.v.

Udvalgenes medlemmer vælges af kommunalbestyrelsens partier efter forholdstalsvalg.

Det følger således af kommunestyrelseslovens § 24, stk. 3, at forholdstalsvalg i henhold til kommunestyrelsesloven foretages på grundlag af d'Hondts metode efter de i bestemmelsen nærmere angivne regler.

Bestemmelsen indebærer, at den politiske repræsentation i udvalgene afspejler repræsentationen i kommunalbestyrelsen.

Det følger af kommunestyrelseslovens § 17, stk. 3, 2. pkt., at valg til økonomiudvalget og stående udvalg har virkning for hele kommunalbestyrelsens funktionsperiode.

Bestemmelsen afskærer ikke kommunalbestyrelsen fra i funktionsperioden at gennemføre ændringer i kommunens udvalgsstruktur eller i udvalgenes medlemstal i overensstemmelse med procedurereglerne i lovens § 2.

5.2 Forvaltningsretlige spørgsmål og vurderinger som følge af dommen

5.2.1 Indledning

Randers Byrets dom af 5. april 2018 slår fast, at Randers byråds beslutning af 22. juni 2015 om ændring af kommunens styrelsesvedtægt er ugyldig.

Der tages ikke i dommen stilling til konsekvenserne af ugyldigheden.

Der findes ikke nogen almindelig skreven regel om, hvilke konsekvenser en retlig fejl, som medfører ugyldighed, har. Konsekvensen heraf må derfor udledes af retspraksis og den juridiske litteratur m.v.

Ved vurderingen af ugyldighed er det relevant at se på, hvilke konsekvenser ugyldigheden har for retsvirkningerne af både styrelsesvedtægtsændringen og de beslutninger, der hidrører herfra.

Når ugyldighed er konstateret, fremgår det af litteraturen, at der må skelnes mellem, om der er tale om en nullitet, eller om forvaltningsakten er anfægtelig.

Grunden til, at det er relevant i dette tilfælde, er, at hvis styrelsesvedtægten er en nullitet, er også alle beslutninger, der hidrører herfra efter KL-konsulenternes vurdering nulliteter.

Det betyder konkret, at hvis Randers byråds ændring af styrelsesvedtægten er en nullitet, vil beslutninger vedtaget som følge af styrelsesvedtægtsændringen tillige skulle tilsidesættes.

Hvis der er tale om anfægtelighed, er konsekvensen, at spørgsmålet om virkningen af ugyldigheden skal vurderes konkret.

Inden denne vurdering foretages, må der i første omgang ses på, hvornår ugyldigheden har virkning fra⁴.

Hvis ugyldighedstidspunktet for styrelsesvedtægtsændringen således først indtræder fra domsafsigelsen, så får ugyldighedsvirkningen ingen betydning for de beslutninger, der er truffet i perioden fra 22. juni 2015 til 31. december 2017.

Det skyldes, at dommen først er afsagt efter udløbet af funktionsperioden pr. 31. december 2017 af de for omkonstitueringen nedsatte udvalg.

Hvis der ikke er tale om en nullitet, og hvis ugyldigheden har virkning fra den 22. juni 2015, skal det vurderes, hvilken konsekvens ugyldighedsvirkningen så har for styrelsesvedtægtsændringen.

Det indebærer, at der da må tages stilling til, hvilke konsekvenser ugyldigheden af styrelsesvedtægtsændringen har, herunder for de beslutninger, der hidrører fra beslutningen om styrelsesvedtægtsændringen.

5.2.2 Randers Kommunes styrelsesvedtægt af 22. juni 2015 og den efterfølgende konstituering i udvalgene – nullitet eller anfægtelig?

5.2.2.1 Indledning og juridisk litteratur

I forvaltningsretten sondres mellem to forskellige slags ugyldighed: Nullitet og anfægtelighed.

Hvis en forvaltningsakt er *anfægtelig* opstår spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt ugyldigheden skal regnes, jf. afsnit 5.2.3. nedenfor).

Derimod er ugyldigheden absolut, når forvaltningsakten er en *nullitet*.

Af betænkning 996/1983 **Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret**, s. 61, fremgår bl.a. følgende i relation til kommunaltilsynets annullationsadgang⁵:

"3.2.1.4. Sondringen mellem nullitet og anfægtelighed.

I forvaltningsretten sondres mellem to forskellige slags ugyldighed: Nullitet og anfægtelighed. Hvis en forvaltningsakt er anfægtelig, indtræder ugyldighed først, når en kompetent myndighed har udtalt, at forvaltningsakten er ugyldig. Derimod er ugyldigheden absolut, når forvaltningsakten er en nullitet, d.v.s. at forvaltningsakten kan tilsidesættes af enhver. Nullitet foreligger, når den retlige mangel ved forvaltningsakten er åbenbar og/eller grov, mens hovedreglen i alle andre tilfælde er anfægtelighed.

I relation til § 61 kan det også forekomme, at en kommunalbestyrelses beslutning er behæftet med en så grov eller åbenbar mangel, at den er en nullitet. I sådanne tilfælde er tilsynsmyndighedens annullation ikke en nødvendig forudsætning for, at beslutningen bliver ugyldig, men det kan alligevel være praktisk af ordensmæssige grunde, at tilsynsmyndigheden udtrykkeligt konstaterer, at der foreligger ugyldighed. Nulliteter vil dog kun forekomme sjældent.

Hvis en kommunalbestyrelses beslutning, som er en nullitet, er bragt til udførelse, må det afgøres ud fra den almindelige ugyldighedslære, som er omtalt i afsnit 3.2.1.3., om den efterfølgende forvaltningsakt bliver ugyldig eller ej. Ugyldighed må dog i sådanne tilfælde antages at indtræde relativt hyppigt, idet der som

⁴ Ved nullitet har forvaltningsakten ingen gyldighed og der skal ikke handles i overensstemmelse med den, hvorfor det ikke er relevant at tale om virkningstidspunkt i sådanne tilfælde.

⁵ Bet. 996/1983 Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 61 f.

[https://www.foxylex.dk/media/betaenknninger/Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret.pdf](https://www.foxylex.dk/media/betaenknninger/Ansvarsplacering_og_reaktionsmuligheder_i_kommunestyret.pdf). Det bemærkes, at kommunestyrelseslovens § 61 som nævnt i betænkningen svarer til § 50 a i den nugældende kommunestyrelseslov.

offtest vil være tale om en væsentlig (grov) mangel, som er så åbenbar, at modtageren ikke kan være i god tro."

Af **Dansk Forvaltningsret**, Poul Andersen, 5. udgave, 1965, fremgår, s. 272-276 herom følgende (noter i det hele udeladt):

"5. Forskellige Slags Ugyldighed. I Privatretten har man delt Ugyldighedstilfældene i to Hovedgrupper: Nullitet og Anfægtelighed. Nullitet omfatter de Tilfælde, hvor den retlige Uvirksomhed er absolut, medens der foreligger Anfægtelighed, hvor den retlige Uvirksomhed er betinget af, at den Part, mod hvem Overenskomsten gøres gældende

de, paaberaaber sig de foreliggende Ugyldighedsgrunde. I Forvaltningsretten har man opstillet en tilsvarende Sondring indenfor de ugyldige Forvaltningsakter, men saaledes, at Kriteriet her ikke er en Reaktion fra den, mod hvem Forvaltningsakten gøres gældende, men derimod, om den retlige Uvirksomhed er betinget af en derpaa rettet, autoritativ Udtalelse fra det offentliges Side (fra den Forvaltningsmyndighed, hvorfra Forvaltningsakten hidrører, en overordnet administrativ Myndighed, en administrativ eller almindelig Domstol). Hvor Ugyldigheden er betinget af en saadan autoritativ Udtalelse, er Forvaltningsakten anfægtelig. Den Ugyldighed, som ikke er saaledes betinget, benævnes Nullitet.

Nullitet er altsaa den stærkeste Ugyldighed. Forvaltningsakten kan uden videre ignoreres af enhver offentlig Myndighed og enhver Privatmand. Grænsen overfor de Kendsgjerninger, som overhovedet ikke gaar ind under Forvaltningsaktens Begreb, er ikke skarp. Den Omstændighed, at den retlige Uvirksomhed ikke er betinget af en autoritativ Udtalelse, udelukker imidlertid ikke, at Uvirksomheden fastslaaes gennem en saadan Udtalelse, der kun virker konstaterende, ikke som ved de anfægtelige Forvaltningsakter konstitutivt. Dette er bl.a. af Betydning overfor Lovbestemmelser, der fastsætter Klagefrister, idet saadanne Frister i Almindelighed bliver uden Anvendelse, hvor der kun er Tale om Konstatering af en Forvaltningsakts Nullitet. Undertiden vil en Konstatering af Nulliteten være upaakrævet, t. Eks. hvor en Privatdetektiv maatte have udstedt Befalinger af politimæssig Karakter, eller hvor en Kbmepick-Kaptajn udsteder Arrestationsordrer; men i andre Tilfælde kan der være Trang til at faa Nulliteten fastslaaet, f. Eks. i Tilfælde af Inkompetence.

Nogle har ment, at Spørgsmaalet om, hvorvidt den forvaltningsretlige Ugyldighed skal anses for Nullitet eller Anfægtelighed, maa løses ad rent »logisk« (eller »retslogisk«) Vej og kommer da til det Resultat, at alle ugyldige Forvaltningsakter, hvor der ikke er positiv Hjemmel for andet, er Nulliteter. Dette Spørgsmaal kan imidlertid ikke afgøres ved en saadan, rent formel Betragtning, men maa besvares ud fra en real undersøgelse.

...

...

At Anfægteligheden spiller en noget større Rolle indenfor den offentligretlige Ugyldighed end indenfor de ugyldige Retshandler, beror vistnok hovedsagelig paa følgende:

De privatretlige, retsstiftende Udtalelser afgives under meget svage Garantier for deres retlige Rigtighed (at de hidrører fra en habil og kompetent Person, at de ikke er afgivet under Tvang osv.). Privatretten opstiller en Række Ugyldighedsgrunde; men den forbyder ikke Personer at indgaa ugyldige Retshandler og indeholder, bortset fra Straf for Bedrageri o. lign., ingen direkte Garantier for, at de ikke gør det. Anderledes med Hensyn til Forvaltningsakter. Disse hidrører for det første fra Personer, som dels fyldestgør Lovens Betingelser for at kunne beklæde vedkommende Stilling (en vis Alder, Eksamen, anden forudgaaende Uddannelse, et Minimum af moralske Kvalifikationer m. v.), dels hidleder deres offentligretlige Handleevne fra en Udnævnelse eller et Valg, der giver en vis Sikkerhed for Kvalifikationer. For det andet skaber Lovgivningen gennem den hierarkisk ordnede Forvaltning og særlige tilsynsførende Myndigheder, gennem Fastsættelse af Straf for Forbrydelser i offentlig Tjeneste og disciplinær Straf for Tjenesteforseelser, gennem Formforskrifter, Høringsforskrifter osv. en Række Garantier for de administrative Handlingers, derunder Forvaltningsaktens retlige Rigtighed. Dertil kommer, at den kompetente Forvaltningsmyndighed i Kraft af Erfaring og Hjælpe midler normalt har større Sagkundskab end Borgerne og andre Forvaltningsmyndigheder. Alt dette bevirker, at der er en særlig begrundet Formodning for, at Forvaltningsakter er mangelfri og derfor gyldige.

Paa den anden Side vilde der paa mange Forvaltningsomraader indtræde Forsinkelse og Uorden, hvis Forvaltningsakter ikke til en vis Grad var autoritære. En Ordning, hvorefter ugyldige Forvaltningsakter anses for Nulliteter, betyder jo, at Prøvelsen af Gyldighedsspørgsmaalet aldrig faar Ende: alle offentlige Myndigheder og enhver Borger kan til enhver Tid gøre gældende, at Forvaltningsakten er uforbindende.

Hvad den ene Forvaltningsmyndighed afgør og beslutter, bør andre Forvaltningsmyndigheder i Reglen indtil en vis Grænse (Nullitetstilfældene) holde for gyldigt, indtil Ugyldigheden er udtalt af en dertil kompetent Myndighed. Med andre Ord: ogsaa Ugyldighedsspørgsmaalet bør være undergivet en vis

Kompetenceordning. Naar t. Eks. Politiet og Sundhedskommissionen har godkendt Beværtnings-eller Gæstgiverilokaler, kan Bevillingsmyndigheden i Reglen ikke tilsidesætte denne Godkendelse.

Om en foreliggende Ugyldighed er at anse for Nullitet eller Anfægtelighed, er stedse et Spørgsmaal om Myndighedernes, herunder Domstolenes Stillingtagen til Ugyldigheden. En mere indgaaende Behandling af Emnet vilde derfor kræve en Undersøgelse af ikke blot Domstolenes, men ogsaa de enkelte Forvaltningsmyndigheders eller de enkelte Myndighedsgruppers Stilling, naar de staar overfor at skulle medvirke til Gennemførelse af Forvaltningsakter, som de anser for retligt mangelfulde, eller de skal træffe Afgørelser, for hvilke saadanne forvaltningsakter er af præjudiciel Betydning. En saadan Behandling af Emnet, der ville blive meget omfattende, kan ikke her foretages

...
..."

Og videre side 281:

"Ved Afgørelsen af, om Ulovligheden maa anses for saa aabenbar, at en Forvaltningsakt i den omhandlede Henseende maa kunne anses for en Nullitet, maa man vistnok forudsætte Kendskab til den tilsidesatte Retsnorm og den utvivlsomme indhold....

...
...

Afgørende for, om en Ulovlighed er saa grov, at den alene af den grund maa anses foren Nullitet, er det som ovenfor berørt, om Ulovigheden indebærer en Tilsidesættelse af meget vigtige interesser, der vil komme til kort, hvis forvaltningsakten indtil videre faar retsvirkning..."

Tilsidesættes en forvaltningsakt som ugyldig på grund af **magtfordrejning**, vil der som udgangspunkt alene være tale om, at forvaltningsakten er anfægtelig. Dette gælder, med mindre manglen er åbenbar eller grov. Poul Andersen anfører følgende vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt **indholdsmangler** er egnede til at medføre Nullitet eller anfægtelighed (s 432 f.):

"7. M. H. t. Spørgsmaalet, om Indholdsmangler er egnede til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed, henvises f. s. v. angaar det strafferetlige Ansvar for Overtrædelse af Befalinger og f. s. v. angaar negative Forvaltningsakter i til ovenfor S. 273 ff. Som det der er nævnt, vil den Retskraft, der beror paa, at Loven erklærer Afgørelser for endelige, ikke dække enhver retlig Mangel eller aldeles udelukke, at Forvaltningsakten kan anses for en Nullitet. Udenfor Retskraftens Omraade falder en Efterprøvelse af, om der foreligger Umulighed, og om Indholdet er for ubestemt.

Spørgsmaalet, om Indholdsmangler er egnet til at medføre Nullitet eller kun Anfægtelighed, maa iøvrigt besvares efter de ovenfor S. 280 f. anførte Synspunkter, hvorefter det bliver af Betydning, om Ulovligheden er aabenbar, og om den maa anses for grov.

Aabenbar vil Ulovligheden i Reglen være, hvis Forvaltningsakten gaar ud paa en faktisk Umulighed, jfr. ovenfor S. 423. Men ogsaa almindelig materiel Ulovlighed, altsaa lovstridigt eller ulovhjemlet Indhold, kan være saa aabenbar, at den kan medføre Nullitet. Dette er i alt Fald Tilfældet, hvor Forvaltningsaktens Indhold som saadant, d. v. s. uden Hensyn til de konkret foreliggende Omstændigheder, er retlig udelukket, t. Eks. hvis Forvaltningsakten gaar ud paa Naturalisation, Tildeling af Valgret eller Tilladelse til Hensiddende i uskiftet Bo med en afdød Ægtefælles Særeje. Saadanne Forvaltningsakters Ulovlighed kan erkendes uden nogen Undersøgelse af andet end gældende Ret.

Aabenbar i Henseende til Nullitetsspørgsmaalet maa Ulovligheden formentlig ogsaa siges at være, hvor en Forvaltningsakt er ulovlig ikke blot henset til de foreliggende konkrete Omstændigheder, men ogsaa henset til Retmæssighedsbetingelser vedr. Kendsgerninger af en vis Art, saaledes navnlig, naar en Kategori af Personer, til hvilke Forvaltningsaktens Adressat hører, er udelukket fra visse Rettigheder eller Pligter. Eksempelvis kan nævnes Udnævnelse af en Kvinde til Officer, Beskikkelse af en Forening til Værge, Meddelelse af Van-drebrev til et Aktieselskab eller en anden juridisk Person. Naar det er givet, at en Retmæssighedsbetingelse vedr. Kendsgerninger af en vis Art ikke er opfyldt, i de nævnte Eksempler, at Forvaltningsaktens Adressat ikke er henholdsvis Mand og en Enkeltperson, kan saadanne Forvaltningsakters Ulovlighed erkendes uden nogen Undersøgelse af de foreliggende konkrete Omstændigheder. Man behøver blot at kende gældende Ret.

En Ulovlighed, som i Henhold til foranstaaende maa anses for aabenbar, vil ofte tillige være grov, men disse to Egenskaber behøver ikke at være sammenfaldende. En Ulovlighed kan imidlertid alene paa Grund af sin Grovhed, d. v. s. paa Grund af de krænkede Interessers Vægt, medføre Nullitet, jfr. ovenfor S. 281."

s. 434 ff. anføres følgende om **habilitetsmangler**:

"1. Forvaltningsmyndighedernes almindelige Habilitet. Endnu staar tilbage at undersøge, hvorvidt de Mangler vedrørende Forvaltningsaktens Subjekt, som ovenfor benævnes Habilitetsmangler, medfører Ugyldighed. Saadanne Mangler kan i Forvaltningsretten, paa tilsvarende Maade som i Pfocessen, angaa Forvaltningsmyndighedens »almindelige« eller »specielle« Habilitet. Først skal omtales Manglerne vedrørende den almindelige Habilitet.

Den privatretlige Handleevne beror paa vedkommendes personlige, fysiske og psykiske Egenskaber. Naar Lovens Krav i disse Henseender er fyldestgjort, indtræder Handleevnen eo ipso, bortset fra de særlige Regler om Umyndiggørelse. Forvaltningsaktens Subjekt hidleder derimod sin offentligretlige Handleevne fra sin Egenskab af offentligretlig Forvaltningsmyndighed, hvilken Egenskab i den moderne Stat normalt beror paa en Forvaltningsakt eller et af Borgerne foretaget Valg. I første Række foreligger de Mangler, som her skal omtales, naar den optrædende slet ikke er udnævnt eller valgt til Varetagelse af det paagældende Hverv og ved Udnævnelsens eller Valgets Ugyldighed. Et Habilitetsproblem opstaar dog ogsaa, hvis en Indehaver af Forvaltningsmyndighed ikke længere opfylder Udnævnelses- eller Valgbarhedsbetingelserne. Paakommer der ham psykiske Svagheder, eller kommer han i en Tilstand af forbigaaende aandelig Forstyrrelse, bliver det et Spørgsmaal, om privatretlige Habilitetsregler kan anvendes analogt.

For saa vidt de materielle og formelle Betingelser for Valgets eller Udnævnelsens Gyldighed er opfyldt, vil Forvaltningsmyndighedens almindelige Habilitet være i Orden. Selv om den udnævnte eller valgte er nok saa ukvalificeret, kan der under den angivne Forudsætning ikke være Tale om, at manglende Kvalifikationer kan paaberaabes som Habilitetsmangler. Foreligger der derimod ikke en gyldig Udnævnelse eller et gyldigt Valg, stiller Sagen sig forskelligt.

a. i. Hvor Udnævnelsen eller Valget vel kan anfægtes, medens disse Akter dog ikke kan anses for Nulliteter, vil Forvaltningsmyndigheden kunne foretage Forvaltningsakter med fuld Gyldighed, lige indtil Udnævnelsens eller Valgets Ugyldighed er udtalt af en dertil kompetent Myndighed. Den valgte eller udnævnte Person vil i dette Tilfælde i det hele foreløbig være i Besiddelse af den Tjenestestilling eller det Hverv, Udnævnelsen eller Valget gaar ud paa at tillægge ham; han vil saaledes i Reglen have Krav paa Lønning, Reglerne om den særlige Beskyttelse for hans Person og Handlinger vil kunne komme til Anvendelse, ligesom han omvendt er underkastet det særlige Ansvar, som følger med den offentlige Stilling.

Men hvis Udnævnelsen eller Valget annulleres, bliver saa ikke disse af Forvaltningsmyndigheden tidligere foretagne Forvaltnings-akter ugyldige? Nu er det jo paa det rene, at den paagældende med Urette har faaet tillagt Egenskaben af offentlig Forvaltningsmyndighed, og man kunde da mene, at disse Forvaltningsakter maatte anses for ugyldige, maaske endda som Nulliteter.

Afgørende Grunde taler dog mod denne Løsning. Utryghed hos Borgerne og Forstyrrelse af de offentlige Funktioner vilde blive Følgen, dersom Annullation af en Udnævnelse eller et Valg til en offentlig Stilling skulde have en saadan tilbagevirkende Kraft. Og her over for vejer Hensynet til disse Funktioners rette Udøvelse ikke tungt. De Mangler, der kan begrunde Annullationen, vil i Almindelighed ikke have kunnet øve nogen væsentlig uheldig Indflydelse paa den enkelte Forvaltningsakt, idet de overtraadte Forskrifter i Reglen kun yder meget abstrakte Garantier for den konkrete Afgørelses Rigtighed (Alder, Indfødsret m. v.).

ii. Hvorledes gaar det imidlertid, naar Udnævnelsen eller Valget er en Nullitet eller er blevet annulleret? Eller hvis Forvaltningsmyndighedens Indehaver optræder paa det offentlige Vegne før eller efter Udløbet af den for hans Funktion fastsatte Tid, t. Eks. hvis en Tjenestemand handler efter at være afskediget eller suspenderet. Eller endelig, hvis f. Eks. under Oprør eller Revolution Personer uden nogen Udnævnelse eller noget Valg foretager Forvaltningsakter, der prætenderer at være foretaget paa det offentlige Vegne?

Under normale Samfundsforhold, hvor Spørgsmaalet iøvrigt ikke er af større praktisk Betydning, fordi Valg og Embedsudnævnelser kun sjældent vil kunne anses for Nulliteter, maa Forvaltningsakter som de omhandlede være Nulliteter.

I Krisetider vil der ofte mangle retligt Grundlag for den offentlige Magtudøvelse og de offentlige Funktioner i det hele. Den retlige Kontinuitet er brudt, og naar Retsordenen ex post giver den foreliggende Tingenes Tilstand Retmæssighedens Stempel, sker det originært. Her vil Dispositioner, som er foretaget af Personer uden noget retligt Mandat (Oprørsregeringen, Arbejder- og Soldatteraad) ex post blive betragtet som gyldige Forvaltningsakter. Spørgsmaalet om, under hvilke nærmere Betingelser dette kan ske, skal ikke her forfølges videre.

Endnu skal nævnes, at Betingelserne for Valg eller Udnævnelse til et offentligt Hverv i Reglen tillige er betingelser for den paagældendes fortsatte Indehavelse af Hvervet. Den Omstændighed, at en saadan Betingelse er bortfaldet, vil dog i Reglen ikke influere paa Forvaltningsaktens Gyldighed. Saalænge Afskedigelse ikke har fundet Sted, er den paagældende i Reglen i Besiddelse af sin offentligretlige

Handleevne. Herfra maa dog undtages Tilfælde, i hvilke Tjenestemanden har handlet i en Tilstand af alvorlig sjælelig Forstyrrelse. En Slutning fra Myndighedslovens § 65 a potiori vil her være berettiget."

Om spørgsmålet om **habilitetsmangler** i relation **kollegiale myndigheders sammensætning** fremgår følgende (s. 437 ff.):

b. Et særligt Spørgsmaal vedrørende Forvaltningsmyndigheders almindelige Habilitet opstaar, hvor Myndigheden er kollegialt sammensat. Dette er først og fremmest Tilfældet indenfor den kommunale Forvaltning; men ogsaa indenfor Statsforvaltningen finder vi kollegiale Forvaltningsmyndigheder (Ulykkesforsikringsraadet, Landsnævnet for Børneforsorg, Ligningsraadet osv.). En saadan kollegialt sammensat Forvaltningsmyndighed er ikke som en »bureaukratisk» Forvaltningsmyndighed umiddelbart handleedygtig, men maa først konstitueres under lagttagelse af visse Regler om Indkaldelse til Møderne, om det mindste Antal Medlemmer, som skal deltage i disse og i Afstemningen, om Dagsorden osv.

i. Af Betydning for Forvaltningsaktens Gyldighed er det i første Række, om Kollegiet er mangelfrit sammensat. Herhen hørende Mangler er ofte Ulovligheder vedr. Valg eller Udnævnelser. Saadan Ulovlighed kan være saa aabenbar eller grov, at Valget eller Udnævnelserne maa anses for en Nullitet, t. Eks. i et Tilfælde, hvor en politisk Forening uden videre havde foretaget et Udfyldningsvalg. Oftest vil der imidlertid, naar et Valg eller en Udnævnelse er ugyldig, kun foreligge Anfægtelighed, t. Eks. naar et Valg til et Børneværnsudvalg er sket under Til sidesættelse af Valgbarhedsbetingelserne, jfr. Børne- og Ungdomsforsorgslov § 2, 1. Stk. 2.

Et Forvaltningskollegium vil ogsaa kunne være helt eller delvis mangelfuldt sammensat, hvis Medlemmerne eller nogle af dem mister en for Medlemskabet nødvendig Egenskab. I Praksis vil det oftest være en Valgbarhedsbetingelse, som ikke længere er opfyldt. Herom bestemmer Kvl. § 34, 2. Stk., at Kommunalbestyrelsen afgør, hvorvidt den paagældende skal udtræde af Kommunalbestyrelsen, jfr. vedr. Amtsraadet § 48, 1. Stk.; indtil han ved en saadan Afgørelse udelukkes, maa han i Almindelighed anses for lovligt Medlem. Ogsaa hvor Loven ikke indeholder en saadan Bestemmelse, maa den paagældende i Almindelighed kunne fungere, indtil der træffes en Beslutning om, at han skal udtræde. Men den retlige Mangel vedr. hans Egnethed kan være saa grov, at hans Medlemsskab eo ipso maa anses for ophørt.

At Valg eller Udnævnelser er anfægtelige, medfører ikke, at Forvaltningskollegiets Beslutninger bliver ugyldige.

Hvis alle Medlemmer har savnet den almindelige Habilitet, idet Udnævnelserne eller Valgene er Nulliteter, maa Kollegiets Beslutninger være ugyldige, tilmed Nulliteter, jfr. nedenfor S. 455 f.

Det kan ogsaa tænkes, at et eller nogle Medlemmer af en kollegial Forvaltningsmyndighed savner den almindelige Habilitet, fordi Valget eller Udnævnelserne er en Nullitet, jfr. ovenfor. Tilfældet vil bl. a. kunne forekomme, hvor ikke alle Medlemmerne afgaar samtidig, idet den ny Udnævnelser eller det ny Valgs Nullitet da bliver uden Indflydelse paa de øvrige Medlemmers Stilling. Har da i et saadant Nullitetstilfælde det inhabile Medlem deltaget i Kollegiets Forhandlinger og Beslutninger, maa det vistnok faa samme Betydning for Gyldighedsspørgsmaalet, som at et Medlem, der lider af speciel Inhabilitet, har fungeret, jfr. nedenfor S. 454 f. Faren for, at det inhabile Medlem skal blive Aarsag til en ulovlig eller urigtig Afgørelse, er ganske vist ikke af samme Art, som hvor der har foreligget speciel Inhabilitet; men en ulovlig Indflydelse har dog under alle Omstændigheder kunnet gøre sig gældende, og p. d. a. S. har Kollegiet savnet et regulært Medlem."

Spørgsmålet om hvorvidt **habilitetsmangler** medfører nullitet eller anfægtelighed er behandlet på side 455 ff.:

"3. Medfører Habilitetsmangler Nullitet eller Anfægtelighed? a. »Forvaltningsakter, som hidrører fra private, herunder afskedigede og suspenderede Tjenestemænd, eller fra Personer, hvis Funktionstid er udløbet, er normalt Nulliteter, og det hvad enten de er bebyrdende eller begunstigende. Kpenick-Kaptajnens Befalinger, der faktisk kunde opvise en Række Resultater, var retlig set aldeles uvirksomme. At endog en Vielse under den nævnte Forudsætning er en Nullitet, og det uden Hensyn til, om Brudefolkene har været i god Tro eller ond Tro, fremgaar af Ægteskabslov I § 38.

Vanskelighederne kommer frem, hvor Forvaltningsakten hidrører fra en ved en ugyldig Retsakt (Valg, Udnævnelse) indsat Forvaltningsmyndighed. Forsaa vidt den konstituerende Retsakt kun er anfægtelig, er det dog ovenfor S. 435 f. antaget, at Myndighedens Forvaltningsakter er gyldige, og i Praksis forekommer det sjældent, at en Udnævnelse eller et Valg er en Nullitet. Er dette Tilfældet, vil Forvaltningsakter hidrørende fra den udnævnte eller valgte som Regel være Nulliteter. Hvis vedkommende Forvaltningsmyndighed trods Udnævnelserens eller Valgets Nullitet har overtaget den med Stillingen forbundne Funktion, betjener sig af

Embedsseglerne og det sædvanlige Embedskontor, optræder i den foreskrevne Uniform osv., hvilket hos Borgerne kan skabe en fast Antagelse om, at han lovligt udøver de til Stillingen hørende offentligretlige Funktioner, tør det dog maaske antages, at begunstigende Forvaltningsakter kun bliver anfægtelige, eller at de endog bliver gyldige.

b. Medens en bebyrdende Forvaltningsakt, som er ugyldig p. G. af speciel Inhabilitet, i Henseende til det strafferetlige Ansvar vil være en Nullitet, jfr. nærmere ovenfor S. 277 f., vil en af samme Grund ugyldig begunstigende Forvaltningsakt i det højeste være anfægtelig. Om en Akten vitierende Interesse virkelig har foreligget og været af en saadan Vægt, at den har gjort den paagældende inhabil, vil ofte være tvivlsomt, og Hensynet til Adressatens Interesser kræver, at en begunstigende Forvaltningsakt i alt Fald maa anses for gyldig, indtil en dertil kompetent Myndighed har annulleret Akten.

c. Det tilsvarende gælder om Inhabilitet indenfor kollegiale Forvaltningsmyndigheder og om Mangler vedrørende kollegiale Forvaltningsmyndigheders Konstituering. Om Medlemmerne er lovligt indkaldt, om der er udsendt Dagorden osv., er Omstændigheder, som hverken gennem selve Forvaltningsakten eller paa anden Maade lægger sig for Dagen udadtil.

Har det foreskrevne Antal Medlemmer ikke været til Stede eller deltaget i Afstemningen, eller har Afstemningen ikke givet den foreskrevne Majoritet for Forvaltningsakten, gælder dog det samme, som hvor Udtalelsen slet ikke hidrører fra nogen offentlig Myndighed. Forvaltningsakten vil da, hvad enten den er begunstigende eller bebyrdende, være en Nullitet.

Er det bestemt, at alle eller et vist Antal Medlemmer skal underskrive Beslutningen, og denne Regel ikke er fyldestgjort, maa Beslutningen ligeledes anses for en Nullitet, men Manglen er her en Formmangel."

Af **Forvaltningsret Almindelige Emner**, Karsten Revsbech m.fl., 6. udgave, 2016, fremgår på side 435 følgende (noter udeladt):

"2. Hvornår indtræder ugyldigheden og dens virkninger?

En ugyldig forvaltningsakt kan være en nullitet, eller den kan være anfægtelig. Nullitet er den stærkeste ugyldighed og indebærer, at forvaltningsakten uden videre kan ignoreres af enhver offentlig myndighed og enhver borger. Nullitet forekommer, hvor forvaltningsakten er åbenbart eller groft ulovlig. En ugyldig forvaltningsakt kan som nævnt i stedet være anfægtelig, hvilket vil sige, at ugyldigheden i almindelighed er betinget af en autoritativ udtalelse herom fra den udstedende forvaltningsmyndighed selv, en overordnet forvaltningsmyndighed (herunder en rekursmyndighed) og i sidste instans fra domstolene. Nullitet forekommer sjældent inden for forvaltningsretten, hvilket bl.a. hænger sammen med, at forvaltningsafgørelsen bør stå med en vis autoritet, ligesom de særlige garantier omkring forvaltningsafgørelser skaber en vis begrundet formodning for, at de er mangelfri og dermed gyldige. Det skal nævnes, at en afgørelses nullitet naturligvis kan prøves og fastslås af bl.a. en domstol."

Af **Forvaltningsret Sagsbehandling**, Karsten Revsbech m.fl., 7. udgave, 2014, s. 354, fremgår følgende (noter udeladt):

b. **Habilitetsregler.** Overtrædelse af almindelige eller specielle habilitetsregler vil kunne medføre ugyldighed. 1) **Almindelig habilitet.** I praksis vil der sjældent forekomme grove eller åbenbare tilsidesættelser af de almindelige habilitetsregler i forbindelse med udnævnelser eller valg. Sker der imidlertid sådanne eklatante fejl, må virkningen i mangel af særlige lovregler om spørgsmålet være, at udnævnelser eller valget er ugyldigt, fordi afgørelsen i sit indhold er i strid med gældende ret, og de afgørelser, der træffes af den eller de pågældende personer, må ligeledes være ugyldige. Er forholdet det, at der kan være tvivl om, hvorvidt habilitetsreglerne er overholdt, må den udnævnte eller valgte fungere, indtil ugyldighed på grund af habilitetsmangel bliver fastslået. I sådanne tilfælde må de afgørelser, der er truffet af de pågældende, være gyldige, idet der i disse situationer næppe er svigtet væsentlige retsgarantier. For kommunalbestyrelser er der i den kommunale og regionale valglovs §§ 95 og 96 fastsat nærmere regler om virkningen af, at et valg er ugyldigt."

5.2.2.2 Vurdering

Som det fremgår af den citerede litteratur, vil der teoretisk kunne forekomme situationer, hvor der foreligger en ulovlighed vedrørende en forvaltningsakt, som er åbenbar eller grov, og som derfor må anses for en nullitet.

Som også anført vil der dog som alt overvejende hovedregel alene være tale om anfægtelighed.

Som det fremgår af litteraturen og praksis, forekommer nulliteter sjældent inden for forvaltningsretten, hvilket bl.a. hænger sammen med, at forvaltningsakter bør stå med en vis autoritet, lige som de særlige garantier omkring forvaltningsakter skaber en formodning for, at forvaltningsakter er mangelfrie og dermed gyldige.

Dette må i særlig grad gælde, hvor forvaltningsakten har betydning for konstitueringen af et kollegialt organ med den usikkerhed omkring organets beslutningskraft, som nullitetsvirkningen i givet fald ville kunne medføre.

KL-konsulenterne finder på ovenstående baggrund ikke, at der kan peges på så tungtvejende hensyn, at den klare hovedregel om anfægtelighed kan fraviges.

Dette understøttes også af, at der er tale om en vanskelig vurdering af, hvilken plads politiske hensyn – som byretten anerkender lovligt kan indgå – kan gives i forbindelse med en styrelsesvedtægtsændring, som også har baggrund i oplevede strukturelle uhensigtsmæssigheder.

Hertil kommer, at Statsforvaltningen fandt, at ændringen af styrelsesvedtægten ikke kunne anses for usagligt begrundet, og at det ikke var i strid med lovgivningen, at der foretoges en omkonstituering, ligesom hverken Økonomi- og Indenrigsministeriet som øverste kommunale tilsynsmyndighed eller Folketingets Ombudsmand fandt, at der skulle rejses en sag.

På den baggrund finder KL-konsulenterne, at Randers byråds vedtagelse af ny styrelsesvedtægt ikke har karakter af en nullitet, men derimod alene må anses som anfægtelig.

Det betyder, at spørgsmålet om retsvirkningerne af den ugyldige styrelsesvedtægt og den efterfølgende konstituering i udvalgene i forhold til de efterfølgende beslutninger/afgørelser i udvalgene skal undergives en selvstændig vurdering.

Heri indgår i første række spørgsmålet om, fra hvilket tidspunkt ugyldigheden af styrelsesvedtægtsændringen skal regnes.

5.2.3 Ugyldighedsvirkning – ex nunc eller ex tunc?

Der skal herefter tages stilling til, om ugyldighedsvirkningen af styrelsesvedtægtsændringen af 22. juni 2015 skal regnes ex tunc eller ex nunc.

Med hensyn til anfægtelige forvaltningsakter sondres i forvaltningsretten mellem ugyldighed ex tunc, dvs. fra forvaltningsaktens udstedelse, og ugyldighed ex nunc, hvor ugyldigheden først indtræder på det tidspunkt, hvor forvaltningsakten erklæres for ugyldig.

Sondringen har således betydning for gyldigheden af de retsakter, som i kraft af forvaltningsakten er kommet til eksistens i tidsrummet mellem forvaltningsaktens udstedelse og ugyldighedserklæringen⁶. Poul Andersen konkluderer i Dansk Forvaltningsret s. 282 ff., at annulation af en ugyldig forvaltningsakt som regel virker ex tunc. Men anfører videre, at så længe en forvaltningsakt ikke har udspillet sin rolle, kan det tænkes, at annulation kun udelukker fremtidige retsvirkninger, idet der forekommer tilfælde, hvor annulation med tilbagevirkende kraft må anses for udelukket af hensyn til adressatens eller tredjemands interesser.

Sådanne interesser kan eksempelvis være tilfælde, hvor forvaltningsakten går ud på at tillægge adressaten for forvaltningsakten en vis privatretlig eller offentligretlig retsevne eller handleevne eksempelvis i form af beskikkelse af værger. Poul Andersen synes endvidere at mene, at der foreligger sådanne relevante tredjemands interesser, når den begunstigede af en forvaltningsakt har gjort brug af de ved forvaltningsakten hjemlede beføjelser, således at der ikke kan ske annulation med tilbagevirkende kraft i sådanne situationer, medmindre vedkommende svigagtigt har fremkaldt forvaltningsakten med urigtige oplysninger.⁷

⁶ Bet. 996/1983 Ansvarsplacering og reaktionsmuligheder i kommunestyret, s. 62.

⁷ Poul Andersen, Dansk Forvaltningsret s. 285

I den konkrete situation er spørgsmålet, om Randers Byrets dom om styrelsesvedtægtsens ugyldighed får virkning fra domstidspunktet (ex nunc), eller om den får virkning fra tidspunktet, hvor Randers byråd traf beslutning om at ændre styrelsesvedtægten (ex tunc).

Baggrunden for relevansen af denne sondring er, at såfremt ugyldighedstidspunktet først indtræder fra domsafsigelsen, så får ugyldighedsvirkningen ingen betydning for de beslutninger, der er truffet i udvalgene i perioden fra 22. juni 2015 til 31. december 2017. Det skyldes, at dommen først er afsagt efter udløbet af funktionsperioden pr. 31. december 2017 af de for omkonstitueringen nedsatte udvalg.

Ved vurderingen af, hvornår ugyldighed indtræder, ses der traditionelt på, om der foreligger særlige hensyn til en adressat for forvaltningsakten eller for tredjemand, som i givet fald tilsiger, at udgangspunktet om ugyldighedsvirkning ex tunc må fraviges.

Efter KL-konsulenternes opfattelse kan det give anledning til tvivl, om der i det konkrete tilfælde kan peges på hensyn, som er tilstrækkeligt tungtvejende til, at forvaltningsrettens udgangspunkt om ugyldighedsvirkning ex tunc må fraviges.

Blandt de argumenter, der kan *tale for*, at ugyldigheden alene regnes ex nunc er for det første, at en styrelsesvedtægt har en anden karakter end sådanne forvaltningsakter, som er rettet mod borgere m.v., som den traditionelle forvaltningsret har for øje.

En kommunal styrelsesvedtægt vedrører som nævnt ovenfor i afsnit 5.1. primært de kommunalpolitiske organers opgaver og virksomhed og berører ikke nogen uden for det kommunale styre.

For de borgere, virksomheder, foreninger, ansatte m.v., som er adressater for kommunale afgørelser og beslutninger, er fx kommunens interne fordeling af sagsområder ikke af større betydning.

For det andet er det i den juridiske litteratur antaget, at tilsynsmyndighedernes annullation af en ulovlig beslutning efter omstændighederne tillægges virkning ex nunc.

Se således Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl. 2., udgave 2010, s. 433, hvor der i relation til Ankestyrelsens annullationsadgang anføres sådan:

*"Normalt vil en annullation have virkning fra det tidspunkt, hvor kommunen traf den ulovlige beslutning (ex tunc), men statsforvaltningen kan efter omstændighederne tillægge annullationen virkning fra tidspunktet for statsforvaltningens afgørelse (ex nunc). I nogle tilfælde vil hensynet til, at annullationen ikke medfører urimelige eller uoverskuelige konsekvenser, således kunne føre til, at virkningen først indtræder fra annullationstidspunktet eller – hvis der forinden har været foretaget suspension – fra suspensionstidspunktet. **Det vil eksempelvis ofte være tilfældet ved ophævelse af beslutninger om valg til udvalgshverv. Annullation af et sådant valg vil således normalt ikke påvirke lovligheden af de beslutninger, det pågældende udvalg allerede måtte have truffet.**" (Fremhævningsforetaget her).*

Således vil der også her kunne peges på, at ugyldighed ex tunc af Randers Kommunes styrelsesvedtægt vil kunne have ganske uoverskuelige konsekvenser.

For det tredje vil der overfor et argument om tab af politisk indflydelse i udvalgene som følge af styrelsesvedtægtsændringen og den efterfølgende omkonstituering kunne anføres, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne altid har mulighed for at gøre deres indflydelse gældende i *kommunalbestyrelsen*, der – som nævnt i afsnit 5.1.1. – er kommunens øverste myndighed, og at ethvert medlem i medfør af initiativretten efter kommunestyrelseslovens § 11 kan indbringe spørgsmål om kommunens anliggender for kommunalbestyrelsen, herunder spørgsmål der er til behandling i et udvalg.

Det må endvidere tages i betragtning – som nævnt i afsnit 5.1.2. – at et udvalgsmedlem i medfør af kommunestyrelseslovens § 23 kan standse udførelsen af en udvalgsbeslutning med den virkning, at sagen endeligt skal afgøres i kommunalbestyrelsen.

Hertil kommer, at kommunestyrelseslovens § 20, stk. 6, giver et kommunalbestyrelsesmedlem, som ikke er medlem af det enkelte udvalg, mulighed for at følge med heri, herunder med henblik på at

vedkommende kan benytte sin initiativret til at bringe kommunalbestyrelsens (og eventuelt offentlighedens) blik på en sag.

På den anden side er det som nævnt forvaltningsrettens udgangspunkt, at ugyldighed har virkning *ex tunc*.

Det bør endvidere indgå, at det – uanset adgangen til politisk indflydelse i *kommunalbestyrelsen* – netop er udvalgsstyrets idé, at medlemmerne i kraft af medlemskab af de stående udvalg har del i den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender.

Hertil kommer, at karakteren af den retlige mangel ved styrelsesvedtægtsbeslutningen efter KL-konsulenternes vurdering må indgå i vurderingen.

I en situation hvor det således ved domstolene er konstateret, at der ved beslutningen om styrelsesvedtægtsændringen er varetaget usaglige hensyn, som begrunder ugyldighed, kan det således anføres, at der skal ganske tungtvejende grunde til, at ugyldigheden alene skal regnes *ex nunc*.

I tilknytning hertil bemærkes, at det ikke fremgår af det ovenstående citat fra Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, at tilsynsmyndighedernes annullation *ex nunc* af en beslutning om valg til udvalgshverv gælder i *alle* situationer og uanset *hvilken mangel*, beslutningen lider af.

I lyset af den tvivl der således er skitseret med hensyn til, om ugyldigheden må regnes fra domstidspunktet (*ex nunc*) eller tilbage fra den 22. juni 2015 (*ex tunc*) er det KL-konsulenternes opfattelse, at forvaltningsrettens udgangspunkt om virkning *ex tunc* må fastholdes.

6 Konsekvenser af styrelsesvedtægtsens ugyldighed

Ugyldighed kan antage tre hovedformer: annullation, rettelse og hjemvisning, hvoraf annullation er den hyppigste. Ved annullation forstås, at forvaltningsafgørelsen ophæves (retsvirkningerne fjernes), uden at der samtidig sættes en ny i stedet. Det bemærkes, at hvis en forvaltningsmyndighed konstaterer, at dens afgørelse er ugyldig, har den pligt til at omgøre den (annullation eller rettelse), jf. Forvaltningsretten Almindelige Emner s. 437.

En hjemmelsmangel m.v. er endvidere normalt i sig selv væsentlig. Det hænger sammen med, at hele spørgsmålet om væsentlighed i sidste ende drejer sig om, hvorvidt en retlig fejl har betydning for afgørelsens indhold.

Tertiære momenter kan føre til, at en forvaltningsakt bliver stående som gyldig trods en hjemmelsmangel. Dette sker dog kun undtagelsesvis, hvilket hænger sammen med, at det i et samfund som det danske er vanskeligt at acceptere, at en afgørelse, der strider mod loven eller er uden hjemmel i loven m.v., skal være gældende.

Udgangspunktet er, at manglende hjemmel medfører, at såvel begunstigende som bebyrdende forvaltningsafgørelser er ugyldige, jf. Forvaltningsretten Almindelige Emner s. 451 f.

Dette indebærer efter KL-konsulenternes vurdering, at ugyldigheden af beslutningen om styrelsesvedtægtsændringen må tillægges annullationsvirkning, idet der ikke kan peges på tertiære momenter, der kan føre til et andet resultat.

Beslutningen kunne derfor ikke lovligt danne grundlag for den efterfølgende omkonstituering.

7 Konsekvenserne af annullation af styrelsesvedtægten for udvalgenes konstituering og for gyldigheden af udvalgenes beslutninger

7.1 Konstitueringen

Der er rejst spørgsmål om udvalgenes kompetence i perioden mellem den 22. juni 2015 og udgangen af 2017.

Byretten i Randers har ikke taget stilling til dette spørgsmål.

Efter KL-konsulenternes opfattelse indebærer den ugyldighed, som retten har konstateret med hensyn til beslutningen om ændring af styrelsesvedtægten, at styrelsesvedtægtsændringen ikke har kunnet danne et lovligt afsæt for den efterfølgende konstituering i udvalgene.

Det er KL-konsulenternes opfattelse, at den problemstilling, som dette afføder for udvalgene, skal bedømmes som en habilitetsmangel (manglende organhabilitet) i udvalgene.

Der er derimod ikke tale om en kompetencemangel. Begrebet kompetencemangler dækker således traditionelt over mangler vedrørende forvaltningsmyndighedens saglige, stedlige eller funktionelle kompetence, mens mangler vedrørende et (kollegialt) organs habilitet bl.a. dækker over situationer, hvor organet ikke er korrekt og fuldstændigt sammensat. Se bl.a. Forvaltningsret, Niels Fenger, 1. udg., 2018, s. 293.

7.2 Beslutningerne i udvalgene

7.2.1 Den juridiske litteratur

Det antages i den juridiske litteratur, at det forhold, at der hos et kollegialt organ foreligger en habilitetsmangel ikke nødvendigvis indebærer, at organets beslutninger bliver ugyldige. Denne antagelse bygger på elementerne i den traditionelle juridiske ugyldighedslære.

Poul Andersen anfører i Dansk Forvaltningsret følgende vedrørende spørgsmålet om virkningerne af habilitetsmangler i relation kollegiale myndigheders sammensætning (s. 437 ff.):

"At Valg eller Udnævnelser er anfægtelige, medfører ikke, at Forvaltningskollegiets Beslutninger bliver ugyldige...."

Der kan ikke opstilles en generel regel om virkningen af, at positive habilitetskrav ikke er opfyldt.

I Forvaltningsret, Niels Fenger, 1. udgave, 2018, s. 293, anføres følgende om retsvirkningerne af, at positive habilitetskrav ikke er opfyldt (idet det dog bemærkes, at de beskrevne mangler synes at have en anden karakter end den foreliggende), (småskrift udeladt her):

"5.3. Retsvirkning ved overtrædelse

Der kan ikke opstilles en generel regel om virkningen af, at de positive habilitetskrav ikke er opfyldt. De afgørelser, der træffes uanset manglende habilitet, kan i visse tilfælde være gyldige uanset manglen. Som eksempel kan nævnes den situation, at en beslutning er truffet af et organ, i hvilket en bestemt og forudsat sagkundskab ikke har været repræsenteret, men hvor dette forhold ikke har haft konkret betydning for afgørelsens indhold.

I de tilfælde, hvor ugyldighed må antages, vil det undertiden være i form af nullitetsvirkning. Dette vil således kunne være tilfældet, hvor en person uden udnævnelse har foregivet at have de pågældende beføjelser. I andre tilfælde vil der alene bestå anfægtelighed, f.eks. hvor en udnævnt person må antages at have mistet sin habilitet på grund af psykiske forstyrrelser, uden at der dog er tale om åbenbart urimelige afgørelser fra den pågældendes side.

Mangler vedrørende den særlige organhabilitet vil under visse omstændigheder kunne afhjælpes på en sådan måde, at ugyldighedsvirkning ikke indtræder. Eksempelvis vil et for kort indkaldelsesvarsel eller en ufuldstændig dagsorden normalt ikke hindre organet i at træffe gyldige beslutninger, dersom alle medlemmer er til stede ved mødet og er indforståede hermed. Manglende quorum vil muligvis i visse tilfælde kunne

afhjælpes ved, at de tilstedeværende medlemmers beslutning udsendes til efterfølgende skriftlig godkendelse hos de øvrige medlemmer. Det gælder i hvert fald i tilfælde, hvor der er hjemmel for at udsende sagen til skriftlig behandling og afgørelse.

Sker der ikke en sådan afhjælpning, må hovedreglen være, at manglende organhabilitet medfører ugyldighed."

Det følger af den traditionelle ugyldighedslære, at for at statuere afgørelsens ugyldighed kræves, at afgørelsen lider af en retlig mangel, at manglen er væsentlig, og at der ikke er momenter, der med styrke taler for at opretholde afgørelsen – de såkaldte tertiære momenter.

Retlige mangler inddeles ofte i hjemmelsmangler – eller materielle mangler - og sagsbehandlingsmangler – eller formelle mangler⁸.

De formelle mangler omfatter bl.a. habilitetsmangler, herunder mangler ved et kollegialt organs sammensætning. Grundlæggende skal organet således være korrekt og fuldstændigt sammensat⁹.

Ved væsentlighed forstås, at den retlige mangel har eller kan have påvirket afgørelsens indhold.

I relation til formelle mangler beskrives væsentlighedsbegrebet i Forvaltningsret Retssikkerhed, Proces, Sagsbehandling, Steen Rønsholdt, 2. udgave, 2006, s. 538 sådan:

"Generelt væsentlig er den formelle mangel, når den tilsidesatte retsregel – efter sin art – i almindelighed er egnet til at påvirke den trufne forvaltningsafgørelses indhold.

Konkret væsentlig er manglen, når den formelle mangel herudover også faktisk har påvirket afgørelsens indholdsmæssige lovlighed og rigtighed."

I Forvaltningsret, Niels Fenger, 1. udgave, 2018, s. 949, hedder det, at spørgsmålet om, hvorvidt tilsidesættelse af sagsbehandlingsregler, formkrav eller andre formelle krav til forvaltningsafgørelser fører til ugyldighed, beror på, om der er tale om en overtrædelse af visse helt fundamentale krav, garantiforskrifter eller ordensforskrifter.

Baggrunden for de tertiære momenter er, at det i nogle tilfælde kan være urimeligt, at en retlig fejl skal medføre ugyldighed til skade for en borger eller for betydende almene samfundsinteresser.

Af momenter, der kan indgå i vurderingen om at opretholde afgørelsen som gyldig trods den retlige mangel, er bl.a., om ugyldigheden er til skade for den eller de implicerede parter, om den retlige mangel først gøres gældende lang tid efter, at den er blevet kendt (passivitet), om parterne har været i god eller ond tro ved modtagelsen af afgørelsen, samt om ugyldighed får videregående følger for andre, herunder om adressaten eller andre i udpræget grad har indrettet sig på afgørelsen.

7.2.2 Vurdering

Som nævnt ovenfor antages det, at forvaltningsakter, der hidrører fra et organ, som ikke er lovligt valgt, men hvor valget alene er anfægteligt, ikke nødvendigvis er ugyldige.

Konkret må det indgå i overvejelserne om betydningen af habilitetsmanglen i udvalgene, at disse gennem en længere periode – nemlig fra den 22. juni 2015 til den 31. december 2017 – faktisk fungerede og traf beslutninger/afgørelser.

Det må endvidere indgå, at udvalgene i den omhandlede periode i større eller mindre omfang må antages at have truffet afgørelser og beslutninger, som har betydning for borgere, virksomheder m.v., som har indrettet sig herpå i tillid til, at afgørelsen/beslutningen ville stå ved magt.

Det må endvidere indgå med en vis styrke, at en ophævelse af udvalgenes afgørelser/beslutninger ville medføre uoverskuelige konsekvenser, jf. også det ovenfor citerede i Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, s. 433 om tilsynsmyndighedernes annullation ex nunc af beslutning om valg til udvalgshverv.

⁸ Forvaltningsret Almindelige Emner, Karsten Revsbech m.fl., 6. udgave, 2016, s. 387.

⁹ Forvaltningsret, s. 293.

Det må endvidere indgå, at kommunalbestyrelsen er kommunens øverste myndighed og ansvarlig for hele kommunens virksomhed, og at alle beslutninger truffet i udvalgene derfor kunne behandles af kommunalbestyrelsen.

Endelig må det indgå, at de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer har kunnet indbringe enhver beslutning truffet af udvalgene til behandling i kommunalbestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 11.

På denne baggrund finder KL-konsulenterne, at de afgørelser/beslutninger, som er truffet i udvalgene i perioden fra den 22. juni 2015 og frem til udgangen af 2017 ikke kan antages at være ugyldige på trods af habilitetsmanglen i udvalgene.

8 Vederlæggelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmer

I dette afsnit behandles de rejste spørgsmål (spørgsmål 4 og 5) om vederlæggelsen af nye udvalgsformænd og udvalgsmedlemmer i perioden fra den 22. juni 2015 og frem til udgangen af funktionsperioden (december 2017).

Indledningsvis beskrives i afsnit 8.1. nedenfor enkelte regler om vederlæggelsen af udvalgsmedlemmer og udvalgsformænd.

8.1 Generelt om vederlæggelsen af udvalgsmedlemmer og udvalgsformænd

Reglerne om kommunalbestyrelsesmedlemmers vederlæggelse findes i kommunestyrelsesloven § 16 samt i vederlagsbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1530 af 9. december 2016 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv).

For varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem ydes medlemmet et fast vederlag. Hertil kommer eventuelle udvalgsvederlag og/eller udvalgsformandsvederlag.

Kommunalbestyrelsen kan efter vederlagsbekendtgørelsens § 7, stk. 1, beslutte at yde udvalgsvederlag til medlemmer af kommunalbestyrelsen for medlemskab af økonomiudvalget, stående udvalg og særlige udvalg nedsat i medfør af lovens § 17, stk. 4 og 5, samt til de medlemmer, der er valgt af kommunalbestyrelsen til børn og unge-udvalget efter § 19 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det følger af vederlagsbekendtgørelsens § 7, stk. 3, at kommunalbestyrelsen i styrelsesvedtægten kan fastsætte bestemmelse om, at der ydes vederlag til formænd for stående udvalg, næstformænd for økonomiudvalget og stående udvalg, formanden for børn og unge-udvalget, næstformanden for børn og unge-udvalget i Randers Kommune og formænd for udvalg, som kommunalbestyrelsen har henlagt opgaver til efter § 35, stk. 2, i folkeoplysningsloven.

Der er i bekendtgørelsens § 7, stk. 4, fastsat en samlet pulje for vederlæggelse af de udvalgsmedlemmer, udvalgsformænd og udvalgsnæstformænd, der er omfattet af bekendtgørelsens § 7, stk. 1-3.

Det følger af bekendtgørelsens § 7, stk. 8, at kommunalbestyrelsens fordeling af udvalgs- og udvalgsformandsvederlag skal foretages forud for og med virkning for mindst ét regnskabsår ad gangen, at en nyvalgt kommunalbestyrelse dog i første kvartal af funktionsperioden kan træffe beslutning herom med virkning fra den 1. i måneden efter beslutningens vedtagelse, samt at fordelingen i øvrigt kan ændres i løbet af regnskabsåret, hvis der foretages ændringer i udvalgsstrukturen.

8.2 Udvalgsformandsvederlag til nye udvalgsformænd efter omkonstitueringen

Der spørges (spørgsmål 4), om det er korrekt, at en række byrådsmedlemmer har fået et formandsvederlag for perioden fra den ugyldige beslutning den 22. juni 2015 til og med den 31. december 2017, som de ikke var berettigede til. Der spørges endvidere til konsekvenserne heraf.

Konstitueringen i det enkelte udvalg, som fulgte efter ændringen af Randers Kommunes styrelsesvedtægt, indebar bl.a. valg af en række nye udvalgsformænd. Anders Buhl-Christensen, Louise Høeg og Lars Søgaard (V) fik således efter konstitueringen formandsposter i stående udvalg.

De nyvalgte udvalgsformænd modtog herefter udvalgsformandsvederlag i overensstemmelse med de i styrelsesvedtægten fastsatte bestemmelser herom, hvorefter udvalgsformænd modtager udvalgsformandsvederlag fastsat til en nærmere bestemt procentsats af borgmesterens vederlag.

Det er ved Randers Byrets dom af 5. april 2018 konstateret, at beslutningen om ændring af styrelsesvedtægten er ugyldig.

Som nævnt er der ikke i dommen taget stilling til konsekvenserne heraf, herunder i forhold til den udvalgsformandsvederlæggelse til nyvalgte udvalgsformænd, som omkonstitueringen i udvalgene affødte.

At beslutningen om en styrelsesvedtægtsændring af retten er fundet ugyldig – herunder at ugyldigheden skal regnes ex tunc – er imidlertid ikke ensbetydende med, at de udvalgsformænd, der i perioden herefter faktisk varetog udvalgsformandshvervene, ikke er berettigede til modtagelse af det til hvervet knyttede udvalgsformandsvederlag.

Dette ville i givet fald medføre, at "de nye" udvalgsformænd ikke ville modtage vederlag for hverv, som de rent faktisk har varetaget i den omhandlede periode.

Der er således ikke tale om, at de har modtaget vederlag for hverv, som de ikke har varetaget.

Derudover må det indgå, at beslutningerne truffet i udvalgene i den periode, som vederlæggelsen relaterer sig til, efter KL-konsulenternes vurdering ikke er ugyldige, jf. ovenfor.

Det ovenstående indebærer, at det forhold, at Byretten i Randers har tilsidesat byrådets beslutning om ændring af kommunens styrelsesvedtægt som ugyldig, efter KL-konsulenternes opfattelse ikke har den konsekvens, at de omhandlede udvalgsformandsvederlag skal tilbagebetales.

8.3 Udvalgsvederlag til nye udvalgsmedlemmer efter omkonstitueringen

Der spørges (spørgsmål 5), om det er korrekt, at en række byrådsmedlemmer har fået et udvalgsvederlag for perioden fra den ugyldige beslutning den 22. juni 2015 til og med den 31. december 2017, som de ikke var berettigede til. Der spørges endvidere til konsekvenserne heraf.

Konstitueringen i det enkelte udvalg, som fulgte efter ændringen af Randers Kommunes styrelsesvedtægt, indebar en anden besætning af udvalgspladserne end hidtil.

Som det fremgår under afsnit 4.4. fik ni personer således et forhøjet vederlag som følge af den ændrede sammensætning af udvalgene.

De nyvalgte udvalgsmedlemmer modtog herefter udvalgsvederlag i overensstemmelse med de beslutninger, der i byrådet i Randers Kommune gjaldt herfor.

På linje med det, som umiddelbart ovenfor er anført vedrørende udvalgsformandsvederlag – og med samme argumentation – kan det forhold, at Byretten i Randers har tilsidesat byrådets beslutning om ændring af kommunens styrelsesvedtægt som ugyldig, ikke have som konsekvens, at de omhandlede udvalgsvederlag skal tilbagebetales.

Tilsvarende gælder for "de nye" menige udvalgsmedlemmer, at udvalgsvederlaget er modtaget for udvalgshverv, som faktisk er varetaget i den omhandlede periode.

Der er således ikke tale om, at de har modtaget vederlag for hverv, som de ikke har varetaget.

Det ovenstående indebærer efter KL-konsulenternes opfattelse, at det forhold, at Byretten i Randers har tilsidesat byrådets beslutning om ændring af kommunens styrelsesvedtægt som ugyldig, ikke har den konsekvens, at de omhandlede udvalgsvederlag skal tilbagebetales.

8.4 Mistede udvalgs- og udvalgsformandsvederlag

Det fremgår af afsnit 4.4. ovenfor, at de tre tidligere udvalgsformænd samt et enkelt udvalgsmedlem efter omkonstitueringen i juni måned 2015 fik sat deres vederlag ned med hhv. ca. 15.000 kr., ca. 12.000 kr., ca. 17.000 kr. og ca. 2.000 kr. månedligt.

Det må konstateres, at den vederlagsnedsættelse, som fandt sted for de tre tidligere udvalgsformænd og det enkelte udvalgsmedlem, som mistede en udvalgspost, var en direkte følge af den omkonstituering, som udmøntede beslutningen om styrelsesvedtægtsændringen, som Byretten i Randers senere fandt ugyldig.

Som udgangspunkt er det et krav, at en forvaltningsmyndighed, der konstaterer, at dens afgørelser er ugyldige, retter op på dette, med mindre der foreligger modsatrettede hensyn. I forvaltningsretten nævnes traditionelt hensyn til tredjemand eller parten selv.¹⁰

I den konkrete situation kunne de pågældende ikke efter domsafsigelsen gentræde i deres tidligere hverv, idet der i mellemtiden har været valg til kommunalbestyrelsen.

Med hensyn til de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har mistet vederlag som følge af omkonstitueringen, er det KL-konsulenternes vurdering, at der ikke er hensyn til for eksempel tredjemænd, der taler imod, at Randers Kommune over for de pågældende retter op herpå.

Det er således KL-Konsulenternes vurdering, at Randers Kommune vil kunne rette herpå, så de pågældende kompenseres for de mistede vederlag i perioden fra omkonstitueringen og frem til udgangen af 2017.

9 Erstatningsretlige spørgsmål

I dette afsnit behandles spørgsmålet om, hvorvidt der kan rejses et erstatningskrav mod visse politikere og (tidligere) embedsmænd i Randers Kommune for tab, som måtte være påført Randers Kommune i forbindelse med sagen (spørgsmål 7).

Indledningsvis behandles i afsnit 9.1. nedenfor de almindelige erstatningsbetingelser for erstatningsansvar efter dansk ret.

9.1 Generelt om betingelserne for erstatningsansvar

9.1.1 Grundlæggende regler om erstatningsansvar

Erstatningsansvar forudsætter efter dansk rets almindelige erstatningsregler, at der foreligger en uforsvarlig adfærd, som kan tilregnes den eller de pågældende som forsætlig eller uagtsom, og om der som en forudselig følge heraf er opstået et tab.

Det er således en grundlæggende betingelse for at kunne ifalde erstatningsansvar efter dansk ret, at der foreligger et ansvarsgrundlag, og der er lidt et økonomisk tab.

Culpa er dansk rets almindelige ansvarsgrundlag. Det beror på en konkret vurdering af den pågældende situation, om der er handlet culpøst i situationen.

Efter culpa-reglen indtræder ansvar, hvis skadevolderen har handlet uagtsomt eller forsætligt. Uagtsomhed indebærer, at skadevolderen har handlet uansvarligt, mens forsæt betyder, at skadevolder har handlet med vilje. Der kan derimod ikke pålægges ansvar for hændelige skader.

Den almindelige ansvarsbedømmelse indebærer, at en skadevolder har handlet uagtsomt, hvis han ikke har udvist den forsigtighed og omhu samt den agtpågivenhed, som en "god familiefar", en bonus pater familias, ville have udvist i den samme situation (uforsvarlig adfærd).

¹⁰ Jf. Forvaltningsret Almindelige Emner, Karsten Revsbech m.fl., 2016, 6. udgave, s. 547.

Der kan endvidere ikke pålægges en person erstatningsansvar, medmindre vedkommendes handling eller undladelse helt eller delvist har forårsaget den indtrådte skade. Det er altså en betingelse, at der er årsagsforbindelse.

For at der kan pålægges erstatningsansvar, er det endelig en betingelse, at den skade, der faktisk indtræder, er en påregnelig følge for skadevolder. Heri ligger, at skadevolder skal kunne forvente, at den indtrådte skade er en effekt af hans handling.

9.1.2 Kommunalbestyrelsesmedlemmers erstatningsansvar

Med hensyn til eventuelle erstatningskrav mod *kommunalbestyrelsesmedlemmer* kan henvises til kommunestyrelseslovens § 50 c¹¹.

Ankestyrelsen kan således efter kommunestyrelseslovens § 50 c anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab.

Det er i Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (s. 451) anført, at det må afgøres i overensstemmelse med almindelige erstatningsregler, om der er et ansvarsgrundlag.

Dette betyder, at der – jf. også det ovenfor anførte – skal foreligge en uforsvarlig adfærd, som kan tilregnes det pågældende medlem som forsætlig eller uagtsom, og at der som følge heraf skal være opstået et tab for kommunen.

Den rådgivning, som kommunalbestyrelsen har fået af forvaltningen eller eventuelt eksterne rådgivere, kan have betydning ved vurderingen af, om der er handlet ansvarspådragende. Hvis kommunalbestyrelsen ikke i forvejen er blevet advaret af forvaltningen eller af fx en ekstern rådgiver eller kommunaltilsynet, kan der ikke stilles strenge krav til kommunalbestyrelsesmedlemmets agtpågivenhed.

Videre anføres s. 452 – med henvisning til en konkret tilsynssag – at i den situation, hvor en kommune – som juridisk person – dømmes til at betale andre en erstatning, er det som udgangspunkt ikke kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der hæfter personligt for det opståede tab. For at tilsynsmyndighederne kan rejse en efterfølgende erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlemmerne, kræver det, at det må antages, at kommunens tab er opstået som følge af, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne har udvist en uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes dem for forsætlig eller uagtsom. Rettens bedømmelse af kommunens erstatningsansvar vil normalt ikke indeholde en bedømmelse af et personligt erstatningsansvar for den ulovlige beslutning. Temaet ved bedømmelsen af kommunens erstatningsansvar er således ikke det samme som bedømmelsen af kommunens erstatningsansvar.

I kommentaren anføres videre, at såfremt kommunalbestyrelsesmedlemmer har truffet en beslutning, der er båret af usaglige hensyn, og denne beslutning medfører tab for kommunen, vil betingelserne for anlæggelse af en erstatningssag være opfyldt, hvis varetagelsen af usaglige hensyn kan tilregnes de

¹¹ Se om en kommunes adgang til selv at anlægge erstatningssag mod kommunalbestyrelsesmedlem Økonomi- og Indenrigsministeriets notat af 17. januar 2014, som dog tager udgangspunkt i en situation, hvor Ankestyrelsen har afvist et rejse en erstatningssag. Det fremgår af notatet, at "Det synes derfor alene at være de almindelige forældelsesregler samt grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning, der kan afskære kommunalbestyrelsen fra at anlægge en erstatningssag mod et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer efter dansk rets almindelige regler herom". Det fremgår endvidere, at grundsætningen om økonomisk forsvarlig forvaltning antages at medføre, at kommunalbestyrelsen ikke kan anlægge og føre en omkostningstung erstatningssag mod et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvis sagen på forhånd er åbenbart udsigtsløs, hvis omkostningerne ved at føre sagen står i klart misforhold til sagens genstand, eller hvis muligheden for at inddrive det skyldige beløb hos de pågældende kommunalbestyrelsesmedlemmer må anses for ganske beskeden.

pågældende som forsætlig eller uagtsom, dvs. at de pågældende medlemmer vidste eller burde have vidst, at beslutningen var ulovlig.

9.1.3 Ansattes erstatningsansvar

Arbejdstageres erstatningsansvar er reguleret i erstatningsansvarslovens §§ 19, 20 og 23, der lyder sådan:

"§ 19. I det omfang en skade er dækket af en tingsforsikring eller en driftstabsforsikring, er der ikke erstatningsansvar.

Stk. 2. Reglen i stk. 1 gælder ikke, såfremt:

- 1) den erstatningsansvarlige har forvoldt skaden forsætligt eller ved grov uagtsomhed, eller*
- 2) skaden er forvoldt ved udøvelse af offentlig eller erhvervsmæssig virksomhed eller virksomhed, der kan ligestilles hermed.*

Stk. 3. Har en arbejdstager forvoldt en skade, der er dækket af en tingsforsikring, en driftstabsforsikring eller arbejdsgiverens ansvarsforsikring, ifalder arbejdstageren ikke erstatningsansvar, medmindre skaden er forvoldt forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

§ 20. Staten, en kommune eller en anden offentlig institution, der i almindelighed er selvforsikrer, er stillet, som om forsikring var tegnet, jf. § 19.

"§ 23. Erstatning, som en arbejdsgiver har måttet udrede som følge af en arbejdstagers uforsvarlige adfærd, kan kun kræves betalt af denne i det omfang, det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, arbejdstagerens stilling og omstændighederne i øvrigt.

Stk. 2. Arbejdstagerens erstatningsansvar over for skadelidte kan nedsættes eller bortfalde, hvis det findes rimeligt under hensyn til de i stk. 1 nævnte omstændigheder og til skadelidtes interesse. Erstatning, som arbejdstageren har måttet udrede, kan denne kræve betalt af arbejdsgiveren i det omfang, ansvaret endeligt skal påhvile arbejdsgiveren efter stk. 1.

Stk. 3. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på arbejdsgiverens erstatningskrav mod arbejdstageren for skade, denne i øvrigt forvolder arbejdsgiveren i tjenesten."

Reglerne betyder, at der må sondres mellem tilfælde, hvor arbejdsgiveransvaret er dækket af en tingsforsikring, driftstabsforsikring eller arbejdsgiverens eller ansvarsforsikring. Hvor skaden er forsikringsdækket efter en af de tre ordninger, gælder § 19, og herefter er arbejdstageren kun personligt ansvarlig, hvis der er handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed.

En selvforsikret offentlig institution som en kommune er stillet, som om forsikring er tegnet. For ansatte i en selvforsikret kommune betyder reglen, at der helt generelt kun er ansvar, hvis der foreligger forsæt eller grov uagtsomhed. Efter praksis skal der meget til, før dette er tilfældet.¹²

9.2 Eventuelle erstatningskrav i anledning af sagen

9.2.1 Spørgsmål om erstatningskrav mod byrådsmedlemmer og/eller tidligere ansatte

Der spørges, om Randers Kommune kan rejse et erstatningskrav over for politikere eller tidligere ansatte for tab, som disse personer har påført kommunen i forbindelse med sagen.

Det er KL-konsulenternes vurdering, at dette spørgsmål må omhandle de udgifter det kan medføre, hvis Randers Kommune vælger at dække de mistede udvalgs- og udvalgsformandsvederlag, som omkonstitueringen har medført for enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen, jf. afsnit 8.4. ovenfor.

¹² Offentlige myndigheders erstatningsansvar, Peter Pagh, Søren Højgaard Mørup, Niels Fenger, side 371.

I givet fald vil det således medføre en ekstraudgift for kommunen, idet vederlagene til de udvalgsmedlemmer og udvalgsformænd, der faktisk har varetaget hvervet i perioden, jf. afsnit 8.2. og 8.3. ikke kan kræves tilbagebetalt.

Et erstatningskrav fra Randers Kommunes side mod medlemmer af kommunalbestyrelsen og/eller tidligere ansatte forudsætter under alle omstændigheder, at de ovenfor omtalte erstatningsbetingelser er opfyldt.

Herunder er det således en betingelse, at der er et ansvarsgrundlag til stede for at erstatningskrav kan rejses.

9.2.1.1 De kommunalt ansatte

Men hensyn til de *tidligere kommunalt ansatte* finder KL-konsulenterne, at forvaltningen i Randers Kommune næppe kunne have rådgivet byrådet i Randers Kommune anderledes end som sket.

KL-konsulenterne har således – jf. afsnit 4.5. ovenfor – noteret sig, at forvaltningen op til styrelsesvedtægtsændringen mundtligt og i notatform grundigt og rigtigt redegjorde for styrelsesrettens generelle rammer for, hvornår en styrelsesvedtægtsændring er lovlig, og i hvilke tilfælde en ændring ikke vil være lovlig.

Dette underbygges også af, Statsforvaltningen ikke fandt, at ændringen af styrelsesvedtægten kunne anses for usagligt begrundet, og at Indenrigs- og Økonomiministeriet ikke fandt grundlag for at tage sagen op til behandling og i den forbindelse navnlig lagde vægt på, at der på det foreliggende grundlag ikke er udsigt til, at ministeriet vil nå et andet resultat i sagen end Statsforvaltningen. Endvidere fandt Ombudsmanden efter en gennemgang af klagen ikke, at en nærmere undersøgelse ville hjælpe klagerne. Ombudsmanden lagde ved vurderingen vægt på det samme, som Statsforvaltningen har anført i sin udtalelse.

Efter KL-konsulenternes opfattelse er der således ikke noget ansvarsgrundlag for de nævnte tidligere kommunalt ansatte til stede.

9.2.1.2 Byrådsmedlemmerne

Der er ikke i Randers byråds dom taget stilling til spørgsmål om eventuelle erstatningskrav mod medlemmer af byrådet i Randers Kommune i anledning af sagen.

Et erstatningsansvar for medlemmer af kommunalbestyrelsen vil konkret kræve, at varetagelsen af usaglige hensyn kan tilregnes de pågældende som forsætlig eller uagtsom, dvs. at de pågældende medlemmer vidste eller burde have vidst, at beslutningen var ulovlig.

Det fremgår af Randers Byrets dom, at ikke ethvert politisk hensyn i forbindelse med en beslutning om ændring af styrelsesvedtægten vil føre til, at en vedtægtsændring må anses for usaglig.

Efter KL-konsulenternes opfattelse giver hverken de juridiske regler eller praksis noget klart billede af, hvornår politiske hensyn ikke lovligt kan indgå i forbindelse med beslutningen om at ændre styrelsesvedtægten.

Dette bekræftes, som anført ovenfor, efter KL-konsulenternes opfattelse også af, at Statsforvaltningen ikke fandt, at ændringen af styrelsesvedtægten kunne anses for usagligt begrundet, og at Økonomi- og Indenrigsministeriet ikke fandt grundlag for at tage sagen op til behandling og i den forbindelse navnlig lagde vægt på, at der på det foreliggende grundlag ikke er udsigt til, at ministeriet vil nå et andet resultat i sagen end Statsforvaltningen. Endvidere fandt Ombudsmanden efter en gennemgang af klagen ikke, at en nærmere undersøgelse ville hjælpe klagerne. Ombudsmanden lagde ved vurderingen vægt på det samme, som Statsforvaltningen har anført i sin udtalelse.

Heroverfor står, at Byretten i Randers i dommen udtaler, at den efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder finder det 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.

Under hensyn til den usikkerhed som imidlertid består vedrørende reglerne for, hvilke hensyn som sagligt kan inddrages i forbindelse med en beslutning om at ændre styrelsesvedtægten, finder KL-konsulenterne ikke, at Randers Byrets dom kan danne grundlag for et personligt erstatningskrav mod medlemmer af byrådet i Randers Kommune.