

# Kommunalbestyrelsens konstituering



økonomi og  
indenrigsministeriet



Udgivet af:

Økonomi- og Indenrigsministeriet  
Slotsholmsgade 10-12  
1216 København K  
[www.oim.dk](http://www.oim.dk)

og

KL  
Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S  
[www.kl.dk](http://www.kl.dk)  
Udgivet april 2012  
Oplag: 2800

Tryk: KL

ISBN-nr: 978-87-92856-00-5 (trykt version)  
EAN-nr: 9788792856005 (elektronisk version)

Publikationen kan bestilles hos Økonomi- og Indenrigsministeriet, Jura, [oim@oim.dk](mailto:oim@oim.dk) og hos KL så længe oplag haves.



## Kære kommunalbestyrelser

Vi er midt i valgperioden. Om knap to år - den 19. november 2013 – er der kommunalvalg igen.

Som optakt til valget opfordrer Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL alle kommunalbestyrelser til at udarbejde et kodeks for god konstitueringskik.

Efter sidste valg var der i medierne en del negativ omtale af konstitueringsforløbet i nogle kommuner. Debatten handlede om, hvordan kommunalpolitikere benyttede det mandat, vælgerne havde givet dem ved valget.

Debatten handlede grundlæggende om vælgernes tillid til demokrati og politik. Kan vælgerne regne med, at der er sammenhæng mellem valgresultatet og udfaldet af konstitueringen?

KL og Økonomi- og Indenrigsministeriet har gennemført en undersøgelse af konstitueringsforløbet i alle 98 kommuner. Resultaterne viser klart, at der som sådan ikke er en demokratisk udfordring. Konstitueringsforløbene i kommunerne er forløbet i god overensstemmelse med valgresultatet, men i ganske få kommuner, kan forløbet opfattes som demokratisk problematisk.

I debatten kom der også en række forslag frem om, hvordan man ville kunne dæmme op for lignende forløb ved fremtidige kommunalvalg. Vi har gennemgået forslagene ét for ét.

I denne redegørelse kan du læse mere om konstitueringsforløbene og debattens forslag og deres perspektiver.

Der skal ikke herske tvivl om, at enhver debat og kritik, som vedrører det lokale demokrati må tages alvorligt. Tilliden og opbakningen til demokratiet er altafgørende.

Det er vigtigt, at der er mange, der har lyst til at stille op til kommunalvalget. Og det er afgørende, at borgerne vil stemme på valgdagen.

Vi har et fælles ansvar for et stærkt lokaldemokrati.

Det er baggrunden for vores anbefaling til alle kommunalbestyrelser om at formulere og offentliggøre et kodeks for jeres kommende konstitueringsforløb.

Med venlig hilsen



Økonomi- og Indenrigsminister  
Margrethe Vestager



Formand for KL  
Jan Trøjborg

## Indholdsfortegnelse

- **Hvorfor denne publikation?**
- **Hvad er løsningen? – en oversigt over overvejelser og anbefalinger.**

Økonomi- og Indenrigsministeriets og KL's anbefaling: et kodeks.

Resultatet af undersøgelsen af konstitueringsprocessen i 2009.

Forslagene til lovændringer: en kort gennemgang.

- **Vil du vide mere? – en mere detaljeret gennemgang af undersøgelsen**

### Indledning

Spørgeskemaundersøgelse vedrørende konstitueringsprocessen.

Baggrunden for de enkelte spørgsmål i skemaundersøgelsen.

1. Tidspunktet for konstitueringsaftalens indgåelse, antallet af udmeldte konstitueringsaftaler samt datoerne herfor og borgmesterkandidaternes partitilhørsforhold i de enkelte aftaler.
2. Kommunalbestyrelsesmedlemmers partiskift eller indgåelse i andre konstitueringsaftaler end dem, deres partier/liste indgik i.
3. Borgmesterens parti/listes andel af mandaterne i kommunalbestyrelsen, borgmesterens placering på sit partis/sin listes kandidatliste samt borgmesterens andel af de personlige stemmer.

Fakta om besvarelsene

1. Tidspunktet for konstitueringsaftalens indgåelse.
2. Antallet af udmeldte konstitueringsaftaler samt datoerne herfor og borgmesterkandidaternes partitilhørsforhold i de enkelte aftaler.
3. Kommunalbestyrelsesmedlemmers partiskift eller indgåelse i andre konstitueringsaftaler end dem deres partier/liste indgik i.
4. Borgmesterens parti/listes andel af mandaterne i kommunalbestyrelsen, borgmesterens placering på sit partis/sin listes kandidatliste samt borgmesterens andel af de personlige stemmer.

Mulige forslag til lovændringer mv. sammenholdt med de indkomne oplysninger.

1. Direkte borgmestervalg.
2. Afkortning af konstitueringsperioden.
3. Mulighed for, at kandidatlisterne skal kunne udpege nye medlemmer af kommunalbestyrelserne i stedet for nyvalgte, der forlader listerne, eller fastlåsning af de enkelte lister, liste forbund og valgforbund til efter det konstituerende møde.
4. Borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlisters skal altid være det medlem af kandidatlisten, som har fået flest personlige stemmer.
5. De enkelte kandidatlisters skal bindende melde borgmesterkandidater ind senest 1 uge før det konstituerende møde (som alternativ til et fremrykket konstitueringstidspunkt).
6. Mulighed for at afsætte en borgmester i en valgperiode, hvis vedkommende ikke længere har flertal.
7. Første konstitueringsaftale efter valget skal være juridisk bindende.
8. Kodeks for god konstitueringssskik.

## ▪ **Hvorfor denne publikation?**

Efter kommunalvalget i 2009 blev der fra flere sider rejst kritik af den måde, hvorpå konstitueringsprocessen forløb i nogle enkelte kommuner. Særligt blev det kritiseret, at der i nogle kommuner offentligt blev udmeldt en konstitueringsaftale, hvorefter der senere blev indgået en ny konstitueringsaftale med det resultat, at også borgmesterposten skiftede hænder. Også det forhold, at nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer under konstitueringsforløbet valgte at blive løsgængere eller skifte parti eller indgå i en anden konstitueringsaftale end den, deres parti/liste indgik i, mødte kritik.

Kritikken medførte, at der i medierne bl.a. fra politisk side fremkom en række forslag til, hvordan man ved forskellige tiltag ville kunne dæmme op for et lignende forløb ved fremtidige kommunalvalg.

Denne publikation indeholder dels en gennemgang af de forslag, der fremkom i den forbindelse, belyst ud fra resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner, dels Økonomi- og Indenrigsministeriets og KL's anbefaling til kommunerne.

I kapitlet "Hvad er løsningen? – en oversigt over overvejelser og anbefalinger" kan man læse, hvad Økonomi- og Indenrigsministeriets og KL's anbefaling til kommunerne er. Man kan endvidere læse, hvad de overordnede resultater af spørgeskemaundersøgelsen er, ligesom man kan læse, hvad ministeriets og KL's holdning til de øvrige forslag er.

I det efterfølgende kapitel "Vil du vide mere? – en mere detaljeret gennemgang af undersøgelsen" kan man læse en mere detaljeret gennemgang af resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen, herunder i forhold til de enkelte forslag.

## ▪ **Hvad er løsningen? – en oversigt over overvejelser og anbefalinger.**

### **Økonomi- og Indenrigsministeriets og KL's anbefaling: et kodeks**

De problemstillinger, som gav anledning til offentlig debat efter kommunalvalget den 17. november 2009, handler om, hvordan kommunalpolitikere vælger at anvende det mandat, som vælgerne har givet dem ved valget. Problemstillingerne er således grundlæggende af politisk og demokratisk karakter.

Det er et alment princip, at de enkelte politikere alene er bundet af deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres vælgere. Dette princip gælder såvel for folketingsmedlemmer - hvor princippet er grundlovsfæstet - som for kommunalbestyrelses-, og regionsrådsmedlemmer. Det er således kendetegnende for det repræsentative demokrati i Danmark, at de enkelte politikere vælges til alene at følge deres overbevisning.

Efter Økonomi- og Indenrigsministeriets og KL's opfattelse er det uhensigtsmæssigt at søge at løse sådanne problemstillinger ved at ændre de juridiske rammer for konstitueringsprocessen.

Der kan ikke indføres regler, som begrænser det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems råderum, uden at det vil medføre et brud med grundlæggende demokratiske principper.

Hertil kommer, at den gennemførte undersøgelse, jfr. herom nedenfor, dels viser, at det nuværende system generelt er velfungerende, idet konstitueringerne i langt størstedelen af landets kommuner forløb uden problemer, dels at de foreslåede lovændringer enten ikke vil have den ønskede effekt eller samtidig vil medføre andre u hensigtsmæssigheder.

På baggrund heraf vil det mest hensigtsmæssige være, at de problemstillinger, som gav anledning til offentlig debat efter seneste kommunalvalg, søges løst ad politisk vej frem for ved lovgivningsmæssige tiltag.

De enkelte kommunalbestyrelser opfordres derfor til at vedtage og offentliggøre et lokalt forankret kodeks for god konstitueringssskik, hvilket vil kunne medvirke til at begrænse de tilfælde, hvor konstitueringen efter et kommunalvalg har et forløb, der opleves som u hensigtsmæssigt.

Ved inddragelse af kommunalpolitikere i processen omkring udformningen af kodekset vil der kunne skabes et lokalt politisk ejerskab til de principper, som kommer til udtryk i kodekset i hver enkelt kommune. I kombination med, at kodekset gøres offentligt tilgængeligt, således at kommunens vælgere i højere grad vil kunne stille politikerne til regnskab, såfremt kodekset brydes, kan det medvirke til at begrænse de tilfælde, hvor konstitueringen efter et kommunalvalg har et forløb, der opleves som u hensigtsmæssigt, ikke mindst af vælgerne.

Kommunalbestyrelsernes vedtagelse af et kodeks for god konstitueringssskik vil ikke garantere en hensigtsmæssig konstitueringsproces i alle kommuner.

Opfordringen skal imidlertid ses i sammenhæng med, at det ikke indebærer et brud med grundlæggende demokratiske principper, men tværtimod understreger politikernes eget ansvar for en hensigtsmæssig konstitueringsproces, samt at konstitueringsprocessen i langt de fleste kommuner er velfungerende, hvorfor der må antages generelt at være en høj grad af ansvarlighed hos lokalpolitikere, hvilket et kodeks vil medvirke til at understøtte yderligere.

Nedenfor sammenfattes resultatet af undersøgelserne af konstitueringsprocessen, mens anbefalingerne vedrørende de enkelte forslag vedrørende ændret lovgivning sammenfattes i det efterfølgende afsnit.

### **Resultatet af undersøgelsen af konstitueringsprocessen i 2009**

For at få et overblik over, hvordan konstitueringsprocessen faktisk forløb i de enkelte kommuner efter kommunalvalget den 17. november 2009, gennemførte Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL i marts 2010 en spørgeskemaundersøgelse heraf blandt alle landets kommuner.

Der indkom besvarelser fra 95 af landets 98 kommuner.

Det fremgår af spørgeskemabesvarelsenerne, at der i hvert fald i 81 af landets 98 kommuner i konstitueringsperioden hverken offentligt blev udmeldt mere end én konstitueringsaftale eller var kommunalbestyrelsesmedlemmer, som valgte at skifte parti/liste eller blive løsgængere eller indgå i en anden konstitueringsaftale end den vedkommendes parti/liste indgik i. Hertil kommer de 3 kommuner, som ikke besvarede spørgeskemaet. Det bemærkes, at i de 3 kommuner, som undlod at svare, var der ikke i medierne omtalt særlige forhold vedrørende konstitueringen. I langt størstedelen (ca. 85 %) af landets kommuner gav konstitueringen således tilsyneladende ikke anledning til problemer.

I 12 kommuner blev der offentligt udmeldt mere end én konstitueringsaftale, og i 8 kommuner var der kommunalbestyrelsesmedlemmer, som valgte at skifte parti/liste eller blive løsgængere eller indgå i en anden konstitueringsaftale end vedkommendes parti/liste.

Idet der i et vist omfang er sammenfald mellem de kommuner, hvor der offentligt blev udmeldt mere end én konstitueringsaftale og de kommuner, hvor der skete partiskift, eller hvor et medlem valgte at indgå i en anden konstitueringsaftale end vedkommendes parti/liste, drejer det sig i alt om 14 kommuner, hvor der opstod særlige forhold i forbindelse med konstitueringen.

I 8 af de 12 kommuner, hvor der offentligt blev udmeldt mere end 1 konstitueringsaftale (66 %), endte borgmesterposten med at tilfalde den kandidat, der fik flest personlige stemmer i kommunen, mens borgmesterposten i 4 af de 12 kommuner (33 %) endte med at tilfalde en anden end den kandidat, der fik flest personlige stemmer i kommunen. Partistørrelsesmæssigt fordelte det sig nogenlunde på samme måde, idet borgmesterposten i 6 tilfælde skiftede fra et mindre parti i kommunalbestyrelsen til det største, i ét tilfælde var identisk, og i 5 tilfælde skiftede fra et større parti i kommunalbestyrelsen til et mindre.

9 kommunalbestyrelsesmedlemmer fordelt på 8 kommuner valgte i konstitueringsperioden at blive løsgængere eller skifte parti/liste eller indgå i en anden konstitueringsaftale end vedkommendes parti/liste.

I 5 af de ovennævnte 8 kommuner fik det den konsekvens, at flertallet ændredes, og der blev indgået en ny konstitueringsaftale, mens medlemmerne i de resterende 3 kommuner, hvor flertallet ikke ændredes, blev løsgængere/skiftede parti uanset, at deres parti var med i konstitueringsaftalen og i dag besidder borgmesterposten.

I 3 af de 5 tilfælde, hvor flertallet ændredes, og der blev indgået en ny konstitueringsaftale, skiftede borgmesterposten fra at tilfalde kandidaten med flest personlige stemmer i kommunen til at tilfalde en kandidat med færre personlige stemmer, mens borgmesterposten i de resterende 2 tilfælde skiftede fra at tilfalde en kandidat med færre personlige stemmer til at tilfalde kandidaten med flest personlige stemmer i kommunen.

### **Forslagene til lovændringer: en kort gennemgang**

Følgende forslag til lovændringer og andre mulige tiltag, hvoraf en del tillige har været behandlet i Folketinget eller været fremme i medierne, belyses nedenfor:



1. Direkte borgmestervalg.
2. Afkortning af konstitueringsperioden.
3. Mulighed for, at partierne skal kunne udpege nye medlemmer af kommunalbestyrelserne i stedet for nyvalgte, der forlader listerne.
4. Fastlåsning af de enkelte lister, listeforbund og valgforbund til efter det konstituerende møde.
5. Borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlistor skal altid være det medlem af kandidatlisten, som har fået flest personlige stemmer.
6. De enkelte kandidatlistor skal bindende melde borgmesterkandidater ind senest 1 uge før det konstituerende møde (som alternativ til et fremrykket konstitueringstidspunkt).
7. Mulighed for at afsætte en borgmester i en valgperiode, hvis vedkommende ikke længere har flertal.
8. Første konstitueringsaftale efter valget skal være juridisk bindende.

Nogle af de ovennævnte forslag er kendetegnede ved, at de enten vil indebære, at der lægges bindinger på den kommunale beslutningsproces, eller direkte vil begrænse de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers mulighed for alene at agere efter deres overbevisning. Det gælder således forslagene om udpegning af nye medlemmer af kommunalbestyrelsen og fastlåsning af listerne (forslag nr. 3 og 4), om at borgmesterkandidaten skal være en bestemt kandidat på listen (forslag nr. 5) og om, at første konstitueringsaftale skal være juridisk bindende (forslag nr. 8).

Af de grunde, der allerede er nævnt vedrørende de grundlæggende demokratiske principper kan der ikke anbefales lovændringer i overensstemmelse med forslagene. Hertil kommer andre u hensigtsmæssigheder ved forslagene, som belyses nærmere nedenfor.

Andre af forslagene sigter på at ændre selve rammerne for konstitueringsprocessen. Det gælder således forslagene om afkortning af konstitueringsperioden (forslag nr. 2) eller som alternativ hertil en forpligtelse til at indmelde en borgmesterkandidat forinden det konstituerende møde (forslag nr. 6). Det er imidlertid Økonomi- og Indenrigsministeriets og KL's opfattelse på baggrund af den gennemførte undersøgelse, at lovændringer på baggrund af disse forslag ikke - eller kun i meget begrænset omfang - vil have den ønskede effekt, idet de generelt ikke vil hindre, at konstitueringsforløb som det, der oplevedes i enkelte kommuner efter kommunalvalget i 2009, fortsat kan forekomme.

Endelig vil nogle af de nævnte forslag til lovændringer medføre en række andre uhensigtsmæssigheder eller bryde med mere centrale principper for kommunestyret. Det gælder særligt forslagene om direkte borgmestervalg (forslag nr. 1), og mulighed for at afsætte en borgmester (forslag nr. 7), men i varierende omfang også for nogle af de øvrige forslag.

Om de enkelte forslag kan anføres følgende:

Det kan ikke anbefales, at der indføres direkte borgmestervalg. Indførelse af direkte borgmestervalg ville kunne medføre, at en borgmester kunne sidde i 4 år uden et flertal bag sig i kommunalbestyrelsen og således reelt ikke være i stand til at gennemføre sin politik. Endvidere fremgår det af

spørgeskemaundersøgelsen, at borgmestrene med de hidtidige konstitueringsforløb generelt har en meget høj andel af de personlige stemmer. Endelig er det af væsentlig betydning, at kommunalbestyrelsen som kollegialt organ selv vælger sin formand, idet borgmesterens loyale udførelse af sit hverv er en nødvendig forudsætning for kommunalbestyrelsens virke.

Der kan endvidere ikke anbefales en afkorting af konstitueringsperioden. På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen er det tvivlsomt, om en afkorting af konstitueringsperioden reelt ville have haft en begrænsende effekt på antallet af aftalebrud og partiskift i konstitueringsperioden. Alle aftalerne i en række af de kommuner, hvor der blev indgået mere end én konstitueringsaftale, blev indgået inden for forholdsvis få dage efter valgdagen ligesom partiskiftene i 3 af de 4 kommuner, hvor partiskiftene afstedkom alternative løsninger, allerede skete inden for 6 dage efter valgdagen. Endvidere kan det ikke sluttes, at de aftaler og partiskift, som ikke fandt sted indenfor 10 hverdage efter valgdagen, ville være undgået, såfremt en sådan frist havde været gældende ved det seneste kommunalvalg, idet det må forudsættes, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne ville indrette sig på, at perioden var kortere, og forløbet derfor blot ville blive mere sammenpresset og hektisk.

Det kan endvidere ikke anbefales, at der etableres mulighed for, at kandidatlisterne skal kunne udpege nye medlemmer af kommunalbestyrelserne i stedet for nyvalgte, der forlader listerne, eller for, at der sker en fastlåsning af de enkelte lister, listeforbund og valgforbund til efter det konstituerende møde. Det afgørende argument imod at binde kommunalbestyrelsesmedlemmer til deres partier/lister eller fratage dem en kommunalbestyrelsespost som følge af et partiskift, er som nævnt det grundlæggende princip, at kommunalbestyrelsesmedlemmer alene er bundet af deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres vælgere.

Der kan endvidere ikke anbefales en lovændring, hvorefter borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlistor altid er det medlem af kandidatlisten, eller alternativt valggruppen, som har fået flest personlige stemmer. Det fremgår af undersøgelsen, at borgmesteren ved seneste kommunalvalg i 95 ud af 98 kommuner, svarende til 97 %, var det medlem af kandidatlisten, som fik flest personlige stemmer ved valget. Det forekommer derfor ikke hensigtsmæssigt at indføre en generel regel, som har til formål at sætte bindinger på den kommunale beslutningsproces, men som i praksis kun ville være relevant i meget få tilfælde.

Der kan endvidere ikke anbefales en regel, hvorefter de enkelte kandidatlistor bindende skal melde borgmesterkandidater ind senest en uge før det konstituerende møde. Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at de fleste aftalebrud og partiskift fandt sted så tidligt i konstitueringsperioden, at de tidsmæssigt ville kunne forekomme, selvom der indførtes en regel om bindende udmelding af borgmesterkandidater en uge inden det konstituerende møde.

Der kan endvidere ikke anbefales en lovændring, hvorefter der gives mulighed for at afsætte en borgmester i en valgperiode, såfremt denne ikke længere har et flertal bag sig i kommunalbestyrelsen. Dels sikrer borgmesterens uafsættelighed ro og kontinuitet i den kommunale forvaltning, dels ville en ordning som den foreslåede kunne medføre, at konstitueringsforhandlingerne reelt ville kunne videreføres under hele valgperioden i kommuner, hvor kun få mandater skiller flertallet og mindretallet i kommunalbestyrelsen.

Endelig kan der ikke anbefales en lovændring, hvorefter første konstitueringsaftale gøres juridisk bindende. Dels ville det stride imod principperne om, at kommunalbestyrelsens konstituering sker på det konstituerende møde, og at offentligheden har adgang til kommunalbestyrelsens forhandlinger, dels ville det stride imod princippet om, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kun er bundet af sin overbevisning i forbindelse med konstitueringen på det konstituerende møde.

## ▪ Vil du vide mere? – en mere detaljeret gennemgang af undersøgelsen

### Indledning

#### **Spørgeskemaundersøgelsen vedrørende konstitueringsprocessen**

For at få belyst, hvordan konstitueringsprocessen faktisk forløb i de enkelte kommuner efter kommunalvalget den 17. november 2009, udsendte det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium, nu Økonomi- og Indenrigsministeriet, og KL den 26. marts 2010 et spørgeskema til samtlige kommuner, hvori kommunerne blev anmodet om nærmere at afdække konstitueringsforløbet efter det seneste kommunalvalg.

Spørgeskemaet er medtaget i publikationen som bilag.

Endvidere er der indhentet oplysninger om borgmesterens andel af de personlige stemmer i de enkelte kommuner, om borgmesteren stod øverst på sit partis/sin listes kandidatliste, samt om borgmesterens parti/liste har flest mandater i kommunalbestyrelsen.

Nedenfor følger indledningsvis en gennemgang af baggrunden for de enkelte spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen samt for indhentelsen af de yderligere oplysninger. Dernæst følger en gennemgang af de enkelte resultater af undersøgelsen, hvorefter disse sammenholdes med de mulige tiltag, som tidligere har været drøftet.

### **Baggrunden for de enkelte spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen**

#### *1. Tidspunktet for konstitueringsaftalens indgåelse, antallet af udmeldte konstitueringsaftaler samt datoerne herfor og borgmestercandidaternes partitilhørsforhold i de enkelte aftaler*

En af de løsningsmodeller, der har været peget på fra politisk side er en afkorting af konstitueringsperioden. For at få en fornemmelse af, om et sådant tiltag måtte formodes at ville have en negativ eller positiv effekt, blev kommunerne anmodet om at anføre, hvornår den konstitueringsaftale, der kom til udtryk på det konstituerende møde, blev offentligt udmeldt.

Baggrunden for, at den offentlige udmelding blev anvendt som tidsangivelse af aftalerne, var, at det ville være svært for administrationen i de enkelte kommuner at svare på, hvornår de enkelte konstitueringsaftaler rent faktisk blev indgået.

Kommunerne blev endvidere bedt om at anføre, om der offentligt blev udmeldt andre konstitueringsaftaler end den, der kom til udtryk på det konstituerende møde og i givet fald datoerne for

de enkelte aftaler. Derudover skulle kommunerne anføre borgmesterkandidatens parti/liste i de enkelte aftaler. I tilfælde af, at borgmesterkandidaten i perioden mellem valget og det konstituerende møde skiftede parti/liste eller blev løsgænger, skulle det nye parti/liste og datoen for skiftet anføres.

Spørgsmålet om tidspunkterne for de enkelte aftalers offentlige udmelding i de kommuner, hvor der blev indgået mere end én konstitueringsaftale, blev stillet for at få afdækket, hvor tidligt eller sent i forløbet de enkelte aftaler blev indgået. Dette var navnlig relevant for overvejelserne af, om det måtte forventes at ville kunne reducere antallet af indgåede og brudte konstitueringsaftaler, at man forkorter konstitueringsperioden.

Spørgsmålet om, hvorvidt borgmesterposten skiftede hænder, når en konstitueringsaftale blev brudt og afløst af en ny, blev stillet for at afdække, om besættelse af borgmesterposten altid var en del af konstitueringsforhandlingerne, når der skulle dannes nye flertal, herunder om borgmesterkandidaten selv i forbindelse med indgåelse af konstitueringsaftalen skiftede parti eller blev løsgænger.

Disse oplysninger var blandt andet relevante for overvejelserne om at indføre regler om direkte borgmestervalg, eller om borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlistes altid skal være medlem af kandidatlisten, som har fået flest personlige stemmer, eller om de enkelte kandidatlistes bindende skal melde borgmesterkandidater ind senest 1 uge før det konstituerende møde. Fælles for de nævnte løsningsmodeller er netop, at de alle lægger op til, at det ikke eller i langt mindre grad skal være muligt at bringe spørgsmålet om besættelse af borgmesterposten ind i konstitueringsforhandlingerne.

I forhold til effekten af en afkorting af konstitueringsperioden var det tillige relevant at få belyst, om borgmesterposten skiftede fra indledningsvist at tilhøre den kandidat med flest personlige stemmer/det største parti/liste i kommunalbestyrelsen til endelig at tilfalde en kandidat med færre personlige stemmer/et mindre parti/liste i kommunalbestyrelsen, om tendensen var modsat, eller om der hverken ville kunne ses en tendens i den ene eller den anden retning.

## *2. Kommunalbestyrelsesmedlemmers partiskift eller indgåelse i andre konstitueringsaftaler end den, deres partier/listes indgik i*

Efter kommunalvalget 2009 blev det bl.a. problematiseret, at kommunalbestyrelsesmedlemmer som led i konstitueringsprocessen skiftede parti/liste, blev løsgængere eller valgte at indgå i en anden konstitueringsaftale end den, resten af deres parti/liste indgik i.

For at få et overblik over omfanget af parti/listeskift mv. blev kommunerne bedt om at anføre antallet af eventuelle medlemmer, der skiftede parti/liste eller blev løsgængere i konstitueringsperioden samt antallet af eventuelle medlemmer, der valgte at indgå i en anden konstitueringsaftale end den, resten af deres parti/liste indgik i.

Endvidere blev kommunerne bedt om en kort beskrivelse af forløbet de steder, hvor ovenstående situationer forekom.

Ved at anmode om en nærmere beskrivelse af forløbet de steder, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmer skiftede parti/liste, blev løsgængere eller valgte at indgå i en anden konstitueringsaftale end den, resten af deres parti/liste indgik i, blev det forventet, at man kunne få et klarere billede af, hvad der motiverer kommunalpolitikere til at skifte parti/liste eller til at indgå i en anden konstitueringsaftale end den, resten af deres parti/liste indgår i. På den baggrund har det i højere grad været muligt at tage stilling til, om det er et problem, som man lovgivningsmæssigt bør regulere, f.eks. i form af regler om, at partierne skal kunne udpege nye medlemmer af kommunalbestyrelserne i stedet for nyvalgte, der forlader listerne eller om fastlåsning af de enkelte lister, listeforbund og valgforbund til efter det konstituerende møde.

### *3. Borgmesterens parti/lijstes andel af mandaterne i kommunalbestyrelsen, borgmesterens placering på sit partis/sin listes kandidatliste samt borgmesterens andel af de personlige stemmer*

Ud over de oplysninger som blev indhentet fra kommunerne via spørgeskemabesvarelsener, blev der indhentet oplysninger om de enkelte borgmestres andel af de personlige stemmer i deres kommuner, om hvorvidt de enkelte borgmestre stod øverst på deres partis/lijstes kandidatliste, samt om hvorvidt borgmestrenes parti har flest mandater i kommunalbestyrelserne. Oplysningerne er indhentet dels via KMD-valg ([www.kmdvalg.dk](http://www.kmdvalg.dk)), dels via kommunernes egne hjemmesider.

Oplysningerne om, hvorvidt borgmesteren fik flest personlige stemmer, er indhentet for at få klarlagt, om det generelt er tilfældet, at borgmesteren har fået flest personlige stemmer i kommunen, eller om der er mange eksempler på, at det er en anden end borgmesteren, som har fået flest personlige stemmer.

Endvidere blev oplysningerne om borgmesterens personlige stemmetal indhentet for at få belyst, hvor stor en andel af de personligt afgivne stemmer den valgte borgmester fik i de kommuner, hvor der blev indgået flere konstitueringsaftaler end den, der kom til udtryk på det konstituerende møde. Dette har haft betydning for overvejelserne af, om det er hensigtsmæssigt at afkorte konstitueringsperioden for at begrænse antallet af indgåede og brudte aftaler.

### **Fakta om besvarelsener**

Der indkom spørgeskemabesvarelsener fra i alt 95 af landets 98 kommuner. Kun 3 kommuner undlod at svare. Det svarer til en svarprocent på 97 %. Enkelte kommuner besvarede spørgeskemaet ufuldstændigt, hvorfor nogle analyser vil bygge på data fra færre end 95 kommuner.

For så vidt angår de oplysninger, der blev indhentet via KMD-valg og via kommunernes egne hjemmesider, blev disse indhentet for samtlige 98 kommuner.

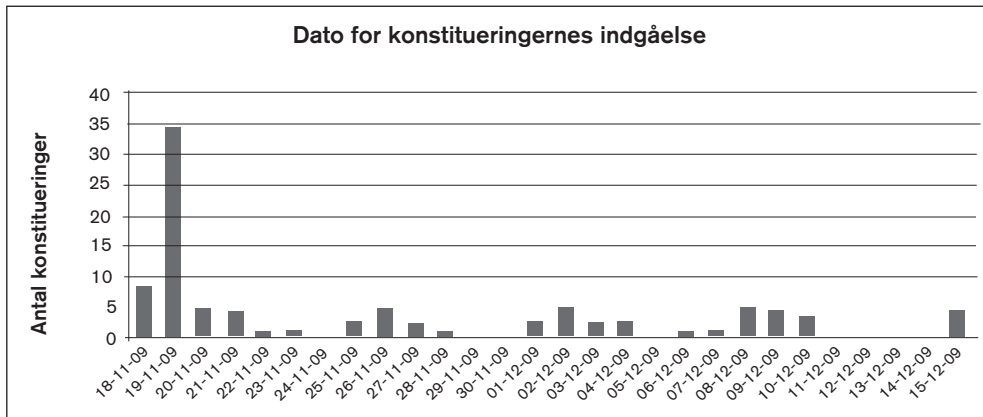
Det skal bemærkes, at i de 3 kommuner, som undlod at svare, var der ikke i medierne omtalt særlige forhold ved konstitueringen.

#### *1. Tidspunktet for konstitueringsaftalens indgåelse*

Af de 95 kommuner, som har udfyldt og returneret spørgeskemaet, har kun 92 besvaret spørgsmålet om, hvornår den konstitueringsaftale, der kom til udtryk på det konstituerende møde, blev offentligt udmeldt.



Af diagrammet nedenfor fremgår, hvordan udmeldingerne af de endelige konstitueringsaftaler i kommunerne fordelte sig tidsmæssigt inden for konstitueringsperioden.



Som det fremgår af diagrammet, blev konstitueringsaftalen i 42 ud af 92 kommuner offentligt udmeldt allerede den 17. eller den 18. november. Det vil sige, at i 46 % af de kommuner, der har svaret, blev aftalen offentligt udmeldt umiddelbart efter valget.

Inden for de første 5 dage efter valget, det vil sige til og med den 22. november, blev der offentligt udmeldt konstitueringsaftaler i 53 af de 92 kommuner, svarende til 58 % af de kommuner, der har svaret.

Inden for den første uge efter valget, det vil sige til og med den 24. november, blev der offentligt udmeldt konstitueringsaftaler i 55 af de 92 kommuner, svarende til 60 %.

Inden for de første 10 dage efter valget, det vil sige til og med den 27. november, blev der offentligt udmeldt konstitueringsaftaler i 63 af de 92 kommuner, svarende til 68 %.

I november måned, dvs. før den nye kommunalbestyrelse efter reglerne i lov om kommunernes styrelse tidligst kunne konstituere sig, blev der offentligt udmeldt aftaler i 65 af de 92 kommuner, svarende til 71 %, mens de resterende 27 aftaler, svarende til 29 %, blev udmeldt i december måned.

Det forhold at det er den offentlige udmelding og ikke aftaletidspunktet, der er lagt til grund, giver den usikkerhed mht. besvarelsenerne, at de datoer, der er blevet angivet, vil ligge senere end tidspunktet for konstitueringsaftalens faktiske indgåelse. Endvidere er der den usikkerhed forbundet med resultatet, at det er et fortolkningsspørgsmål, hvornår en aftale er offentligt udmeldt. Dette forhold kan have bevirket, at nogle kommuner enten ikke har anført noget, som det var tilfældet i 3 kommuner, eller har anført datoen for det konstituerende møde. En del af de kommuner som har anført en dato i december måned, har således netop anført datoen for det konstituerende møde. På baggrund af efterfølgende henvendelser herom til disse kommuner, er det konstateret, at det faktiske antal af aftaler, der blev indgået tidligere end i december måned, som forventet, er noget højere end det antal, som fremgår af undersøgelsen.

*2. Antallet af udmeldte konstitueringsaftaler samt datoerne herfor og borgmesterkandidaternes partitilhørsforhold i de enkelte aftaler.*

Af de 95 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, har 12 kommuner (13 %) svaret, at der offentligt blev udmeldt mere end 1 konstitueringsaftale. Antallet af udmeldte konstitueringsaftaler fordeler sig som følger: i 6 kommuner blev der offentligt udmeldt 2 aftaler, i 5 kommuner blev der offentligt udmeldt 3 aftaler og endelig blev der i 1 kommune offentligt udmeldt 4 aftaler. I alt blev der således i disse 12 kommuner offentligt udmeldt 31 konstitueringsaftaler.

Ser man på, hvornår de enkelte aftaler er offentligt udmeldt, fremgår det, at 19 af de 31 aftaler (61 %) blev offentligt udmeldt inden for de første 5 dage efter valget – dvs. til og med den 22. november. Inden for den første uge efter valget - dvs. til og med den 24. november - blev 21 af de 31 aftaler (68 %) offentligt udmeldt. I november måned blev 24 af de 31 aftaler (77 %) offentligt udmeldt, mens de sidste 7 aftaler (23 %) blev offentligt udmeldt i december måned. I 2 af de 7 tilfælde hvor den offentlige udmelding skete i december måned, fremgår det imidlertid, at borgmesterkandidaten var fra samme parti som i den forudgående konstitueringsaftale, hvorfor det må forudsættes, at der var tale om en udvidelse/indsnævring af den tidligere aftale, se herom nedenfor.

For så vidt angår borgmesterkandidatens partitilhørsforhold i de enkelte konstitueringsaftaler fremgår det, at i næsten alle tilfælde, hvor der blev indgået en ny konstitueringsaftale, indebar aftalen en ny borgmesterkandidat.

Kun i 2 tilfælde forblev borgmesterposten hos samme parti i 2 på hinanden følgende konstitueringsaftaler. Det ene tilfælde vedrører en kommune, hvor der i alt blev indgået 2 konstitueringsaftaler. I begge aftaler tilfaldt borgmesterposten det parti med flest mandater i kommunalbestyrelsen, og borgmesteren var den kandidat, der stod øverst på partiets kandidatliste, ligesom borgmesteren fik flest personlige stemmer i kommunen. Der var derfor ikke tale om en aftale vedrørende borgmesterposten som blev brudt, men derimod om en udvidelse (eller evt. indsnævring) af en eksisterende konstitueringsaftale. Det andet tilfælde vedrører kommunen, hvor der i alt blev indgået 4 konstitueringsaftaler. I de 2 senest indgåede aftaler var borgmesterkandidatens parti det samme, og borgmesteren var den kandidat, der stod øverst på partiets kandidatliste, og som fik flest personlige stemmer i kommunen. Da den endelige konstitueringsaftale var en helt bred aftale bestående af hele kommunalbestyrelsen, må det kunne lægges til grund, at den 4. konstitueringsaftale var en udvidelse af den 3. konstitueringsaftale.

I 7 af de 12 kommuner (58 %) tilhørte borgmesterposten i de først udmeldte konstitueringsaftaler en kandidat, som ikke fik flest personlige stemmer i kommunen, men endte med at tilhøre den kandidat, som fik flest personlige stemmer i kommunen. I 1 af de 12 kommuner (8 %) tilhørte borgmesterposten som nævnt ovenfor den samme kandidat i begge konstitueringsaftaler, og det var den kandidat, der fik flest personlige stemmer i kommunen.

I 3 af de resterende 4 kommuner tilhørte borgmesterposten i den først udmeldte konstitueringsaftale den kandidat, der fik flest personlige stemmer, men endte med at tilhøre en kandidat, der fik færre personlige stemmer. I 2 af de 3 tilfælde tilfaldt borgmesterposten den, der fik næstflest personlige stemmer i kommunen, mens borgmesterposten i det 3. tilfælde tilfaldt den kandidat, der fik 6. flest personlige stemmer.

I den sidste kommune tilfaldt borgmesterposten i den først udmeldte konstitueringsaftale den, der fik næstflest personlige stemmer i kommunen, i 2. konstitueringsaftale tilfaldt borgmesterposten den, der fik flest personlige stemmer, men i 3. og endelige konstitueringsaftale tilfaldt borgmesterposten den kandidat, der fik 19. flest personlige stemmer i kommunen.

I 4 af de 12 kommuner, hvor der offentligt blev udmeldt mere end 1 konstitueringsaftale (33 %), endte borgmesterposten således med at tilfalde en anden end den kandidat, der fik flest personlige stemmer i kommunen. I ét af disse tilfælde forlod borgmesteren sit parti og blev løsgænger i forbindelse med indgåelsen af en konstitueringsaftale, og i ét tilfælde indgik borgmesteren i en anden konstitueringsaftale end den, vedkommendes parti indgik i. I 8 af de 12 kommuner (66 %) endte borgmesterposten med at tilfalde den kandidat, der fik flest personlige stemmer i kommunen.

Partistørrelsesmæssigt fordelte det sig nogenlunde på samme måde, idet borgmesterposten i 6 tilfælde skiftede fra et mindre parti i kommunalbestyrelsen til det største, i ét tilfælde var identisk, og i 5 tilfælde skiftede fra et større parti i kommunalbestyrelsen til et mindre.

### *3. Kommunalbestyrelsesmedlemmers partiskift eller indgåelse i andre konstitueringsaftaler end dem deres partier/lister indgik i*

Af de 95 indkomne spørgeskemabesvarelser fremgår det, at der i 7 kommuner var kommunalbestyrelsesmedlemmer, som i konstitueringsperioden blev løsgængere eller skiftede parti/liste. I alt skiftede 8 kommunalbestyrelsesmedlemmer parti/liste eller blev løsgængere, idet der i en enkelt kommune var 2 kommunalbestyrelsesmedlemmer, som valgte at blive løsgængere.

7 af de 8 kommunalbestyrelsesmedlemmer valgte at blive løsgængere. I et enkelt tilfælde skiftede et medlem parti.

De 7 kommuner har anført følgende begrundelser for medlemmernes partiskift:

1. I en kommune, hvor Venstre har borgmesterposten, valgte et medlem af Venstre at blive løsgænger. Begrundelse: "Et medlem af Venstres gruppe ønskede ikke at indgå samarbejde med SF."
2. I en kommune, hvor Venstre har borgmesterposten, valgte et medlem af SF at blive løsgænger og stemme på borgmesterkandidaten fra Venstre, hvilket bevirkede, at flertallet skiftede. Begrundelse: "Et medlem fra SF kunne ikke stemme for borgmesterkandidaten fra S og blev løsgænger og stemte på borgmesterkandidaten fra V."
3. I en kommune, hvor Socialdemokratiet har borgmesterposten, valgte et medlem fra Socialdemokratiet at skifte parti. Begrundelse: "Medlemmet skiftede politisk overbevisning, hvor efter hun følte, at liste H (Hvidovrelisten) passede bedre til hende."
4. I en kommune valgte borgmesteren at blive løsgænger. Begrundelse: "Vedkommende fik en henvendelse fra de partier og den liste, som ikke var med i den 1. konstitueringsaftale, om at de var indstillet på at pege på hende som borgmester."
5. I en kommune, hvor Venstre har borgmesterposten, valgte to medlemmer fra Socialdemokratiet at blive løsgængere. Begrundelse: "I en periode efter valget udtrykte 2 socialdemo

- krater utilfredshed med deres egen borgmesterkandidat og dennes håndtering af konstitueringsprocessen. Enden blev at de meldte sig ud af S og blev løsgængere. Den socialdemokratiske borgmesterkandidat trak sig senere helt fra kommunalbestyrelsen pga. arbejdspress. Kommunalbestyrelsen accepterede og godkendte vedkommendes ansøgning.”
6. I en kommune, hvor Socialdemokratiet har borgmesterposten valgte SF's borgmesterkandidat i en tidligere udmeldt konstitueringsaftale at blive løsgænger. Begrundelse: "Borgmesterkandidaten fra 1. konstitueringsaftale udtrådte af liste F og blev løsgænger. Bag første konstitueringsaftale stod lister med i alt 16 mandater heraf 2 fra SF. Den SF'er som ikke var borgmesterkandidat sprang fra 1. konstitueringsaftale den 18. nov.”
  7. I en kommune, hvor Venstre har borgmesterposten, udtrådte 1 medlem af Venstre. Begrundelse: "Medlemmet kunne ikke støtte venstres gruppes deltagelse i konstitueringsaftalen.”

Ser man på begrundelserne i de 7 tilfælde, hvor de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer valgte at blive løsgængere, er det kendetegnende herfor, at valget var begrundet i en utilfredshed med partiets indgåelse af konstitueringsaftale eller partiets håndtering af konstitueringsprocessen. I ét af de 7 tilfælde var valget begrundet i, at vedkommende kommunalbestyrelsesmedlem ved at blive løsgænger kunne blive borgmester med støtte fra den anden fløj i kommunalbestyrelsen. Begrundelsen i det tilfælde, hvor et medlem valgte at skifte parti var, at vedkommende ændrede politisk overbevisning og nu følte sig tættere på et andet parti.

I 4 af de 7 kommuner hvor et kommunalbestyrelsesmedlem - i et enkelt tilfælde to kommunalbestyrelsesmedlemmer - valgte at blive løsgænger, fik det den konsekvens, at flertallet ændredes, og der blev indgået en ny konstitueringsaftale. I de resterende 3 kommuner ændredes flertallet ikke. I de 3 kommuner, hvor flertallet ikke ændredes, blev medlemmerne løsgængere/skiftede parti uanset, at deres parti var med i konstitueringsaftalen og i dag besidder borgmesterposten.

I 2 af de 4 tilfælde, hvor flertallet ændredes som følge af, at et eller flere medlemmer blev løsgængere, skiftede borgmesterposten fra at tilfalde kandidaten med flest personlige stemmer i kommunen til at tilfalde en kandidat med færre personlige stemmer (hhv. nr. 2 og nr. 6). I de 2 sidste tilfælde, hvor flertallet ændredes som følge af at et eller flere medlemmer blev løsgængere, skiftede borgmesterposten fra at tilfalde en kandidat med færre personlige stemmer (hhv. nr. 2 og nr. 14) til at tilfalde kandidaten med flest personlige stemmer i kommunen.

I 2 af de 4 tilfælde hvor flertallet ændredes som følge af, at et eller flere medlemmer blev løsgængere, skete skiftet inden for de første 3 dage efter valget. I det 3. tilfælde skete skiftet 6 dage efter valget, mens skiftet i det 4. tilfælde skete 27 dage efter valget.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der var medlemmer, som uden at skifte parti valgte at indgå i en anden konstitueringsaftale end den, deres parti indgik i, har kun én af de adspurgte kommuner svaret, at det var tilfældet.

I det konkrete tilfælde havde partiet 2 mandater i kommunalbestyrelsen. Til en begyndelse indgik partiet i en konstitueringsaftale med partier fra samme fløj i kommunalbestyrelsen og borgmesterkandidaten var kandidaten med flest personlige stemmer i kommunen.

Et af de 2 medlemmer valgte imidlertid at tage imod tilbuddet om at blive borgmester med støtte fra den anden fløj i kommunalbestyrelsen, men forblev i sit parti. Vedkommende fik 19. flest personlige stemmer i en kommunalbestyrelse med 25 medlemmer.

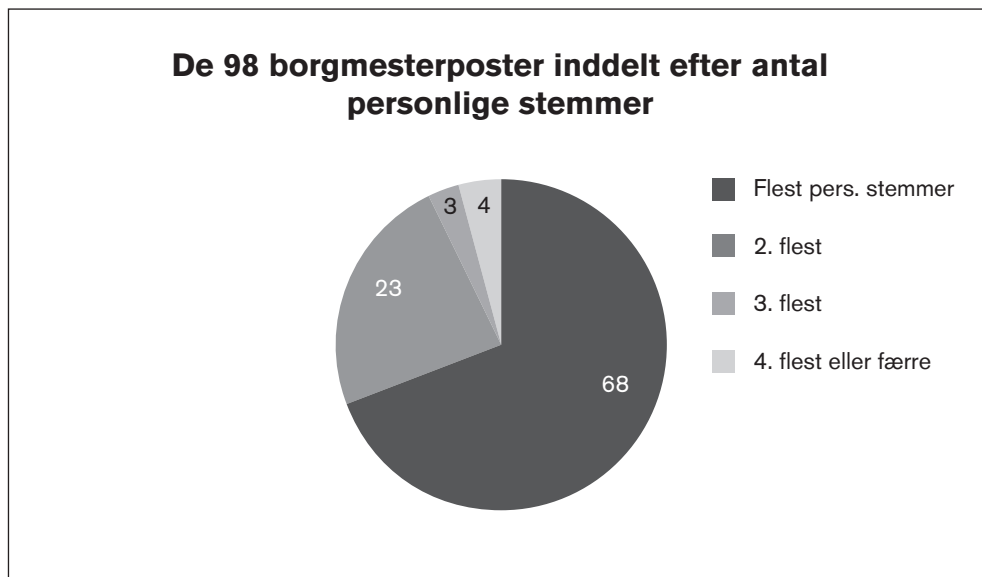
#### 4. Borgmesterens parti/listes andel af mandaterne i kommunalbestyrelsen, borgmesterens placering på sit partis/sin listes kandidatliste samt borgmesterens andel af de personlige stemmer

For samtlige 98 kommuner er der indhentet oplysninger om, hvorvidt borgmesterens parti/liste har flest mandater i kommunalbestyrelsen, samt om borgmesteren stod øverst på sit partis/sin listes kandidatliste ved valget den 17. november 2009. I 78 kommuner, svarende til 80 % af alle kommuner, er borgmesterens parti enten det største parti i kommunalbestyrelsen eller et af flere partier, som har flest og lige mange mandater i kommunalbestyrelsen. I 20 kommuner svarende til 20 % tilhører borgmesteren ikke det største parti i kommunalbestyrelsen.

I 96 af landets 98 kommuner stod borgmesteren øverst på sit partis kandidatliste ved valget. Kun i 2 kommuner stod borgmesteren ikke øverst på sit partis kandidatliste, men som hhv. nr. 2. og nr. 3. Begge de sidstnævnte kommuner var kommuner, hvor der i konstitueringsperioden offentligt blev udmeldt flere konstitueringsaftaler.

Der er endvidere indhentet oplysninger om, hvorvidt borgmesteren fik flest personlige stemmer ved valget samt om borgmesterens antal personlige stemmer sammenholdt med det samlede antal stemmer i kommunen.

I 68 af de 98 kommuner, svarende til 69 %, fik borgmesteren flest personlige stemmer ved valget. I 23 kommuner, svarende til 23 %, fik borgmesteren 2. flest personlige stemmer ved valget. I 3 kommuner fik borgmesteren 3. flest personlige stemmer, mens borgmestrene i de resterende 4 kommuner fik hhv. 5., 6., 14., og 19. flest personlige stemmer ved valget.





Sammenholder man borgmestrenes personlige stemmer med det samlede antal gyldige stemmer i kommunen, fordeler borgmestrenes andel af stemmerne sig således, at 17 borgmestre fik 20 % af stemmerne eller derover. 52 borgmestre fik 15 % af stemmerne eller derover. 65 borgmestre fik 10 % af stemmerne eller derover, mens 92 borgmestre fik 5 % af stemmerne eller derover. Den borgmester, der fik færrest personlige stemmer, fik 0,7 % af vælgeres stemmer.

## **Mulige forslag til lovændringer mv. sammenholdt med de indkomne oplysninger**

### **1. Direkte borgmestervalg**

Det har været foreslået at ændre valgreglerne således, at borgmesteren vælges ved direkte valg.

De argumenter, der har været fremført til fordel for forslaget om, at borgmesteren fremover bør vælges ved direkte valg, har bl.a. været, at borgmesterposten dermed i de efterfølgende konstitueringsforhandlinger vil være givet på forhånd, og det derfor ikke vil være muligt at bringe spørgsmålet om besættelse af borgmesterposten ind i konstitueringsforhandlingerne. Endvidere vil man sikre, at borgmesteren har vælgeres direkte opbakning ved indførelse af direkte valgte borgmestre.

Ved indførelse af direkte borgmestervalg må der i givet fald tages stilling til den nærmere valg-måde, herunder om en kandidat for at blive valgt som borgmester skal have flere stemmer end alle de øvrige kandidater tilsammen (absolut flertal), eller om det er tilstrækkeligt, at den valgte kandidat har flere stemmer end hver enkelt af de øvrige kandidater (relativt flertal). I tilfælde af, at der stilles krav om absolut flertal, må der tages stilling til, hvorledes man skal forholde sig, hvis ingen af kandidaterne opnår absolut flertal. Man må i den situation overveje, om der skal afholdes en ny valgrunde, hvilke af kandidaterne fra første valgrunde der kan deltage i den nye valgrunde, og om der ved den nye valgrunde fortsat stilles krav om absolut flertal. En anden mulighed vil være at give vælgerne i første valgrunde mulighed for på stemmesedlen at prioritere imellem de valgte kandidater med den virkning, at vælgerens lavere prioriterede stemmer kan medtælles ved supplerende optællingsrunder.

I dag vælges borgmesteren efter reglerne i den kommunale styrelseslovs § 6, stk. 2, hvoraf det fremgår, at kommunalbestyrelsen på det konstituerende møde vælger sin formand blandt sine medlemmer ved flertalsvalg.

Det er overvejet, om indførelse af direkte valgte borgmestre vil sikre et resultat af valget, som er mere i overensstemmelse med vælgeres ønske, idet det direkte valg jo netop indebærer, at den person, som flest vælgere peger på, også er den der bliver borgmester.

Af de indhentede oplysninger vedrørende borgmestrenes personlige stemmetal fremgår, at i 68 af landets 98 kommuner var borgmesteren den kandidat, som fik flest personlige stemmer i sin kommune ved kommunalvalget den 17. november 2009. For så vidt angår disse 68 kommuner må det derfor antages, at en regel om, at borgmesteren vælges ved direkte valg, ikke ville have ændret ved noget i forhold til, hvem der besidder borgmesterposten i dag - hvis man lægger den

forudsætning til grund, at antallet af personlige stemmer afspejler, hvordan resultatet af et evt. direkte borgmestervalg ville være faldet ud.

Der kan dog ikke med sikkerhed drages nogen slutninger om resultatet af et direkte borgmestervalg, bl.a. fordi det ikke er sikkert, hvorledes de vælgere, der ikke har stemt personligt, ville stemme ved et direkte borgmestervalg, ligesom det heller ikke er sikkert – i tilfælde af, at valget af borgmester kræver absolut flertal – hvorledes det endelige udfald af valget bliver.

Det forhold, at man vælger at stemme på et parti/liste frem for at afgive en personlig stemme, er således ikke ensbetydende med, at man ikke ønsker at give sin stemme til det pågældende partis spidskandidat. Det kan således være forudsat af vælgeren, at partistemmen vil tilfalde vedkommende spidskandidat.

Det kan derfor ikke umiddelbart sluttes, at en regel om direkte borgmestervalg i de resterende 30 kommuner, hvor borgmesteren ikke fik den største andel af de personlige stemmer, ville have haft den betydning, at der havde siddet en anden borgmester, end den borgmester der sidder i dag.

I 23 af de 30 kommuner, hvor borgmesteren ikke fik flest personlige stemmer, fik borgmesteren næstflest personlige stemmer i kommunen, mens borgmesteren i 3 kommuner fik tredjeflest personlige stemmer. Det vil sige, at i 94 af de 98 kommuner (96 %) lå borgmesterens personlige stemmetal blandt de 3 højeste i kommunen.

Som det fremgår, var der således kun 4 kommuner, hvor borgmesteren ikke var blandt de 3 kandidater, der fik flest personlige stemmer.

Ved den gældende valgmetode til valg af borgmester sikres det, at borgmesteren som formand for kommunalbestyrelse og økonomiudvalg samt øverste daglige leder af kommunens administration i hvert fald på tidspunktet for konstitueringen har et flertal bag sig i kommunalbestyrelsen, hvilket er med til at skabe ro og kontinuitet i den kommunale forvaltning.

Indførelse af direkte borgmestervalg ville have den konsekvens, at borgmesterposten i de efterfølgende konstitueringsforhandlinger ville være givet på forhånd, og det ville derfor ikke være muligt at bringe spørgsmålet om besættelse af borgmesterposten ind i konstitueringsforhandlingerne, hvilket ville kunne dæmme op for nogle af de u hensigtsmæssigheder, som blev konstateret efter seneste kommunalvalg.

En ændring af lov om kommunernes styrelse samt lov om kommunale og regionale valg, hvorefter borgmesteren vælges ved direkte valg, ville imidlertid kunne medføre, at en borgmester kunne sidde i 4 år uden et flertal bag sig i kommunalbestyrelsen og således reelt ikke være stand til at gennemføre sin politik. Endvidere ville det kunne skabe usikkerhed i det daglige arbejde i den kommunale forvaltning, idet borgmesterens politiske linje ikke nødvendigvis ville stemme overens med det, der blev vedtaget i kommunalbestyrelsen.

Borgmesterens loyale udførelse af sit hverv er en nødvendig forudsætning for kommunalbestyrelsens virke. Udover funktionen som mødeleder i kommunalbestyrelsen har borgmesteren en række

øvrige funktioner i kommunestyret. Han er således født formand for økonomiudvalget samt øverste daglige leder af den kommunale administration, herunder med pligt til at sørge for ekspeditionen og udførelsen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Endvidere har borgmesteren en række øvrige koordinerende funktioner efter den kommunale styrelseslov. Kommunalbestyrelsens adgang til som kollegialt organ selv at vælge sin formand skal ses i sammenhæng hermed.

På den anførte baggrund - herunder også, at borgmestrene generelt har en meget høj andel af de personlige stemmer, jf. det ovenfor anførte - forekommer indførelsen af direkte valgte borgmestre ikke velbegrunderet.

Der kan derfor ikke anbefales en ændring af den kommunale og regionale valglov samt den kommunale styrelseslov, hvorefter der indføres direkte borgmestervalg.

## **2. Afkortning af konstitueringsperioden**

Det har fra flere sider været foreslået at afkorte konstitueringsperioden. Det følger af den kommunale og regionale valglov, at valg til kommunalbestyrelserne afholdes den 3. tirsdag i november måned i valgåret, dvs. at valgdatoen kan falde mellem den 15. og 21. november. Herefter skal valgbestyrelsen opgøre valgresultatet, ligesom borgerne har en frist på en uge til at klage over valget. Fristen for at klage de år, hvor valget afholdes den 21. november, er således den 28. november. Herefter skal den siddende kommunalbestyrelse tage stilling til og afgøre klagerne. Når klagerne er færdigbehandlet, kan den nye kommunalbestyrelse konstituere sig i perioden fra den 1. til den 15. december efter reglerne i den kommunale styrelseslov.

Det har været foreslået, at reglerne ændres således, at den nyvalgte kommunalbestyrelse eller det nyvalgte regionsråd pålægges at afholde sit konstituerende møde senest 10 hverdage efter, at valget er afholdt, dog tidligst efter at den hidtidige kommunalbestyrelse har truffet afgørelse vedrørende eventuelle valgklager og begæringer om fritagelse for at modtage valg.

Tager man udgangspunkt i en frist på 10 hverdage efter valgdagen (hvor lørdag regnes som en hverdag) ville det ved valget den 17. november 2009 have betydet at kommunalbestyrelserne senest skulle have konstitueret sig den 28. november 2009. Af de 92 spørgeskemabesvarelser, hvor kommunerne har oplyst datoen for den offentlige udmelding af den konstitueringsaftale, som kom til udtryk på det konstituerende møde, fremgår det, at konstitueringsaftalen i 64 kommuner blev offentligt udmeldt før den 28. november 2009, mens de resterende 28 konstitueringsaftaler blev udmeldt efter den 28. november 2009.

Antallet af aftaler indgået før den 28. november 2009 er dog højere end de angivne 64 ud af 92, som fremgår af spørgeskemaundersøgelsen.

Det må derfor formodes, at det i de fleste kommuner vil være muligt at konstituere sig inden for 10 hverdage efter valget.

Begrundelsen for forslaget om at afkorte konstitueringsperioden har generelt været, at man ved at afkorte perioden vil kunne undgå nogle af de aftalebrud og partiskift, der bl.a. forekom i forbindelse

med konstitueringerne efter seneste kommunalvalg. Det har blandt andet været anført, at den bedste løsning vil være at begrænse perioden fra stemmerne er optalt, til det konstituerende møde skal finde sted. Muligheden for at indgå alternative aftaler vil dermed mindskes, og fristelsen til at foretage partiskift vil være mindre. Det har været anført, at erfaringerne fra sidste kommunalvalg bekræfter dette, da tidsfaktoren her var af betydning for antallet af partiskift og dermed alternative løsninger.

En afkortning af konstitueringsperioden vil afkorte den tid, der er til at indgå alternative aftaler og/eller skifte parti/liste eller blive løsgænger. Det er derfor overvejet, om det forhold, at der er mindre tid til rådighed, vil reducere antallet af partiskift samt indgåede alternative aftaler.

Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår det, at der i 12 kommuner blev indgået mere end 1 konstitueringsaftale, og at 8 kommunalbestyrelsesmedlemmer i 7 kommuner valgte at skifte parti eller blive løsgængere i konstitueringsperioden.

Såfremt man ved kommunalvalget den 17. november 2009 havde sat skæringsdatoen for konstitueringen til den 28. november, ville det - under den forudsætning at forløbet med denne tidsfrist ville have været det samme - i de 12 kommuner have betydet, at resultatet i 5 af de 12 kommuner, ville have været uændret, idet samtlige konstitueringsaftaler blev indgået inden for fristen på 10 hverdage efter valget. I 3 af de 5 ovennævnte kommuner endte borgmesterposten med at tilfalde en kandidat som har fået hhv. 2., 2., og 6. flest personlige stemmer, mens den i 2 tilfælde endte hos den kandidat, der havde fået flest personlige stemmer i kommunen.

Ser man på de resterende 7 kommuner ville det - igen under den forudsætning at forløbet med denne tidsfrist ville have været det samme - i 1 kommune have betydet, at en eksisterende konstitueringsaftale ikke var blevet udvidet/indsnævret. I 1 kommune ville det have betydet, at den kandidat med flest personlige stemmer var blevet borgmester i stedet for en kandidat med 19. flest personlige stemmer. I 3 kommuner ville en skæringsdato den 28. november have betydet, at borgmesterposten tilfaldt kandidaten med 3. flest personlige stemmer i stedet for kandidaten med flest personlige stemmer. I 1 kommune ville borgmesterposten være tilfaldet kandidaten med 2. flest personlige stemmer i stedet for kandidaten med flest personlige stemmer, og endelig ville borgmesterposten i 1 kommune være tilfaldet kandidaten med 6. flest personlige stemmer i stedet for kandidaten med flest personlige stemmer.

Ser man på de 7 kommuner, hvor der var kommunalbestyrelsesmedlemmer, som valgte at skifte parti/liste eller blive løsgængere, fik det i 4 af de 7 kommuner den konsekvens, at flertallet ændredes, og der blev indgået en ny konstitueringsaftale. Ser man imidlertid på, hvornår partiskiftene fandt sted i de 4 kommuner, forekom partiskiftene i 2 af 4 kommuner inden for de første 3 dage efter valget, mens det i den 3. kommune skete 6 dage efter valget og i den 4. fandt sted 27 dage efter valget.

I 3 ud af 4 kommuner blev de nye konstitueringsaftaler, som følge af partiskiftene og dermed ændrede flertal offentligt udmeldt inden den 28. november 2009, og således inden for den foreslåede 10-dages frist. Kun i en enkelt kommune blev den nye konstitueringsaftale som følge af partiskift og dermed ændret flertal, offentligt udmeldt efter den foreslåede 10-dages frist.

Det er derfor ikke en korrekt forudsætning, at mange partiskift med deraf følgende alternative løsninger sker sent i forløbet. Kun i en enkelt kommune blev partiskiftene<sup>1</sup> foretaget sent i konstitueringsforløbet. I 3 ud af 4 kommuner blev partiskiftene som afstedkom alternative løsninger som nævnt foretaget inden for 6 dage efter valgdagen.

I ovenstående gennemgang af spørgeskemabesvareelserne er der taget udgangspunkt i en afkortning af konstitueringsperioden til 10 hverdage efter valgdagen. Der kan imidlertid ikke heraf med sikkerhed drages nogen konklusioner om, hvordan konstitueringerne i de enkelte kommuner rent faktisk ville forløbe, såfremt en sådan 10-dages-frist - eller en anden kortere frist - var gældende, bl.a. fordi det må forudsættes, at de enkelte kommunalpolitikere ved en afkortning af konstitueringsperioden ville indrette sig efter, at der var kortere tid til at konstituere sig i. Det kan derfor heller ikke sluttes, at de aftaler og partiskift, som fandt sted efter den 28. november 2009 (efter 10-dages-risten), ville være afværget, såfremt en sådan regel havde været gældende ved seneste kommunal og regionalvalg.

Samlet set må det siges at være tvivlsomt, om en afkortning af konstitueringsperioden reelt vil have en begrænsende effekt på antallet af aftalebrud og partiskift i konstitueringsforløbet. Endvidere kan det ikke afvises, at en afkortning af konstitueringsperioden alene vil medføre, at konstitueringsforløbet - med kortere tid til rådighed - bliver mere sammenpresset og hektisk. Desuden kan det konstateres, at 5 af de konstitueringsaftaler der blev indgået efter den 28. november 2009, og som afløste aftaler indgået før den 28. november 2009, resulterede i borgmestre, som havde fået en større andel af de personlige stemmer. Et meget komprimeret og hektisk konstitueringsforløb som følge af en kort tidsfrist til at konstituere sig, vil således - såfremt det måtte have en begrænsende effekt på antallet af indgåede aftaler - kunne medføre en borgmester med en færre andel af de personlige stemmer.

Henset til ovenstående kan det ikke anbefales at afkorte konstitueringsperioden.

### **3. Mulighed for, at kandidatlisterne skal kunne udpege nye medlemmer af kommunalbestyrelserne i stedet for nyvalgte, der forlader listerne, eller fastlåsning af de enkelte lister, listeforbund og valgforbund til efter det konstituerende møde**

Det har været foreslået at ændre reglerne således, at partierne/listerne skal kunne udpege nye medlemmer af kommunalbestyrelserne i stedet for nyvalgte, der forlader kandidatlisterne.

Et til dels lignende forslag går ud på, at man fastlåser de enkelte lister, listeforbund og valgforbund til efter det konstituerende møde. Hvis et medlem alligevel vælger at skifte parti/liste, inden konstitueringen er afsluttet, skal stemmeretten forblive ved pågældendes opstillingsliste, evt. ved stedfortræderindkaldelse, og medlemmet midlertidigt fratages indflydelse.

Ovenstående forslag er begge begrundet i et ønske om at dæmme op for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer skifter parti og indgår alternative aftaler i konstitueringsperioden.

---

1) 2 kommunalbestyrelsesmedlemmer blev løsgængere



Der er efter de gældende regler i den kommunale styrelseslov og den kommunale og regionale valglov intet til hinder for, at et kommunalbestyrelsesmedlem umiddelbart efter valget eller i løbet af valgperioden skifter fra en kandidatliste til en anden kandidatliste, eller eventuelt vælger status som løsgænger. Der er ligeledes intet til hinder for, at et nyvalgt medlem af en kommunalbestyrelse indgår en konstitueringsaftale med andre partier/lister end dem, som de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer fra vedkommendes parti/liste støtter/indgår konstitueringsaftale med.

Det følger af lov om kommunale og regionale valg, at medlemskab af en kommunalbestyrelse gælder for hele valgperioden, medmindre medlemmet i løbet af valgperioden mister sin valgbarhed eller opnår fritagelse for medlemshvervet. Det er uden betydning for et medlems valgbarhed, at medlemmet forlader det parti, på hvis kandidatliste den pågældende er blevet indvalgt i kommunalbestyrelsen. Dette forhold vil heller ikke kunne begrunde en fritagelse fra medlemshvervet.

Af de 95 modtagne spørgeskemabesvarelser fremgår det, at i alt 9 kommunalbestyrelsesmedlemmer fordelt på 8 kommuner skiftede parti/blev løsgængere i konstitueringsperioden eller valgte at indgå i en anden konstitueringsaftale end den vedkommendes parti indgik i.

I 5 af disse kommuner fik det den konsekvens, at flertallet ændredes, og der blev indgået en ny konstitueringsaftale, hvorimod det i 3 kommuner ikke ændrede flertallet og dermed heller ikke afstedkom en ny konstitueringsaftale.

I 3 af de 5 tilfælde skiftede borgmesterposten fra at tilfalde den kandidat med flest personlige stemmer i kommunen til at tilfalde en kandidat med færre personlige stemmer (hhv. nr. 2, nr. 6 og nr. 19.). I det 4. tilfælde skiftede borgmesterposten fra at tilfalde kandidaten med 2. flest personlige stemmer til at tilfalde kandidaten med flest personlige stemmer, mens borgmesterposten i det 5. tilfælde skiftede fra at tilfalde en kandidat med 14. flest personlige stemmer i kommunen til at tilfalde kandidaten med flest personlige stemmer i kommunen. Sidstnævnte 2 tilfælde viser, at kommunalbestyrelsesmedlemmers partiskift og deraf følgende nye konstitueringsaftaler ikke nødvendigvis bevirker en konstituering med valg af en borgmester med færre personlige stemmer.

Af de i ovenfor nævnte afsnit om kommunalbestyrelsesmedlemmers partiskift m.m. nævnte begrundelser ses det, at det ikke entydigt kan fastslås, hvad der får kommunalbestyrelsesmedlemmer til at skifte parti/liste eller indgå i en anden konstitueringsaftale end den, vedkommendes parti indgår i. Sammenfattende må en af hovedbegrundelserne for partiskiftene mv. ved kommunalvalget i november 2009 imidlertid som nævnt være, at vedkommende kommunalbestyrelsesmedlem var utilfreds med/uenig i sit partis indgåelse af en konstitueringsaftale eller partiets håndtering af konstitueringsprocessen.

I ét tilfælde var valget begrundet i, at vedkommende kommunalbestyrelsesmedlem ved at blive løsgænger kunne blive borgmester med støtte fra den anden fløj i kommunalbestyrelsen, ligesom muligheden for selv at blive borgmester med støtte fra den anden fløj i kommunalbestyrelsen også var begrundelsen i det ene(ste) tilfælde, hvor et medlem uden at skifte parti eller blive løsgænger valgte at indgå i en anden konstitueringsaftale end den, vedkommendes parti indgik i.

Der kan være et hensyn at varetage til vælgere, der har ønsket at give indflydelse til et bestemt parti og ikke specifikt til det medlem af partiet, som i konstitueringsforløbet vælger at skifte parti/ blive løsgænger og dermed måske ændre flertalskonstellationen. Der kan, som det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, imidlertid også være tilfælde, hvor et medlem forlader et parti og bliver løsgænger begrundet i netop et hensyn til de vælgere, der har indvalgt den pågældende, f.eks. med den begrundelse, at vedkommende ikke støtter sit partis konstituering med den modsatte fløj i kommunalbestyrelsen. I sådanne tilfælde synes det umiddelbart mindre rimeligt, hvis bruddet skulle medføre, at den pågældende, og dermed indirekte dennes vælgere, mistede sin repræsentation i kommunalbestyrelsen eller mistede sin indflydelse under konstitueringen og derved også indirekte i kommunalbestyrelsen. Endvidere ville en midlertidig fratagelse af et medlems indflydelse under det konstituerende møde kunne medføre, at der blev valgt en borgmester, som efterfølgende ikke ville have et flertal bag sig i kommunalbestyrelsen.

Det afgørende argument imod at binde kommunalbestyrelsesmedlemmer til deres partier/lister eller fratage dem en kommunalbestyrelsespost som følge af et partiskift, er imidlertid det grundlæggende princip, at kommunalbestyrelsesmedlemmer alene er bundet af deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift fra deres vælgere, jf. herved princippet i grundlovens § 56 om folketingsmedlemmer. Dette princip bør gælde ikke blot beslutninger undervejs i valgperioden, der meget vel kan være af vidtrækkende karakter (f.eks. budgetforlig), men også beslutninger om, hvorledes kommunalbestyrelsen kan konstituere sig, hvilket udgør selve kernen i kommunalbestyrelsens videre arbejde.

Som nævnt er folketingsmedlemmer i henhold til grundlovens § 56 alene bundet af deres overbevisning og kan ligesom kommunalbestyrelsesmedlemmer vælge at skifte parti eller blive løsgængere og dermed måske ændre flertalskonstellationen i Folketinget. Der har således i praksis været en række eksempler på, at folketingsmedlemmer har valgt at skifte parti eller blive løsgængere. Der kan ikke peges på principielle eller tungtvejende grunde til, at der skulle ske en indskrænkning i den frihed kommunalbestyrelsesmedlemmer har i forbindelse med konstitueringer i forhold til den der gælder for folketingsmedlemmer.

Endelig kan det anføres, at der kan forekomme tilfælde, hvor der sker sprængninger af et parti eller en liste både umiddelbart efter valget og senere i valgperioden, hvor det vil være vanskeligt eller umuligt at fastslå, hvilken af de nye grupper eller hvilket af medlemmerne, der således har forladt listen, og hvem der herefter repræsenterer den indvalgte kandidatliste og dennes vælgere.

Det kan derfor ikke anbefales, at der etableres mulighed for, at kandidatlisterne skal kunne udpege nye medlemmer af kommunalbestyrelserne i stedet for nyvalgte, der forlader listerne eller for, at der sker en fastlåsning af de enkelte lister, listeforbund og valgforbund til efter det konstituerende møde.

#### **4. Borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlisters skal altid være det medlem af kandidatlisten, som har fået flest personlige stemmer**

Forslaget går ud på, at borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlisters altid skal være det medlem af kandidatlisten, som har fået flest personlige stemmer. Andre end disse kandidater er dermed ikke valgbare til hvervet som borgmester.

Alternativt kan reglen evt. knyttes op på de indmeldte valggrupper, jfr. den kommunale styrelseslovs § 24, stk. 3, i stedet for de enkelte kandidatlistes. Herved vil der ikke være risiko for, at en kandidatliste bliver afskåret fra at have en borgmesterkandidat i det tilfælde, hvor kandidaten med flest personlige stemmer på listen vælger at indgå en konstitueringsaftale med andre partier eller lokallister end dem, som de øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer fra vedkommendes kandidatliste støtter/indgår konstitueringsaftale med. Denne regel vil dog også afskære kandidatlisterne i en valggruppe fra at vælge en person/spidskandidat, som må antages at være den bedst egnede borgmesterkandidat, og som tilmed har fået flest stemmer på sin egen liste, hvis en kandidat på en af de øvrige i valggruppen deltagende lister har fået flere stemmer.

Baggrunden for forslaget er dels et ønske om at sikre, at borgmesterposten i højere grad afspejler vælgernes ønske, dels et ønske om at begrænse muligheden for at bringe spørgsmålet om besættelse af borgmesterposten ind i konstitueringsforhandlingerne, idet denne for hvert enkelt parti ligger fast.

I dag vælges borgmesteren som nævnt efter reglerne i den kommunale styrelseslovs § 6, stk. 2, hvoraf det fremgår, at kommunalbestyrelsen på det konstituerende møde vælger sin formand blandt sine medlemmer ved flertalsvalg. Alle kommunalbestyrelsesmedlemmer er efter de gældende regler valgbare.

Det er overvejet, om en regel som den foreslåede i højere grad vil sikre, at borgmesterposten afspejler vælgernes ønske.

Af de indhentede oplysninger vedrørende borgmesterkandidaternes personlige stemmetal fremgår det, at i 68 af de 98 kommuner, svarende til 69 %, fik borgmesteren flest personlige stemmer ved valget. I disse kommuner kan det således umiddelbart konstateres, at borgmesteren tillige var det medlem af sin kandidatliste, som fik flest personlige stemmer.

I 23 kommuner, svarende til 23 %, fik borgmesteren 2. flest personlige stemmer ved valget. Imidlertid var borgmesteren i samtlige disse 23 kommuner det medlem af sin kandidatliste, som fik flest personlige stemmer.

I 3 kommuner fik borgmesteren 3. flest personlige stemmer, men i samtlige 3 tilfælde var borgmesteren den, der fik flest personlige stemmer på sin kandidatliste.

I 1 kommune fik borgmesteren 5. flest personlige stemmer ved valget, men fik flest personlige stemmer på sin kandidatliste.

I de resterende 3 kommuner, hvor borgmestrene fik hhv. 6., 14., og 19. flest personlige stemmer ved valget, fik borgmestrene næstflest personlige stemmer på deres respektive kandidatlistes. I ét af de 3 tilfælde var borgmesteren sit partis spidskandidat.

Det kan således konstateres, at borgmesteren ved seneste kommunalvalg i 95 ud af 98 kommuner, svarende til 97 %, var det medlem af kandidatlisten, som fik flest personlige stemmer ved

valget. Kun i 3 kommuner, svarende til 3 %, var dette ikke tilfældet, og i én af disse 3 kommuner var vedkommende sit partis spidskandidat.

Man ville således ved anvendelsen af den foreslåede regel have haft et tilfælde, hvor man skulle have valgt en anden borgmesterkandidat end den valgte, uanset at vedkommende var sit partis spidskandidat og konstitueringen tilsyneladende ikke gav anledning til problemer. Dette forekommer ikke hensigtsmæssigt, og det er derfor overvejet, om man i stedet skulle indføre en regel om, at borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlistor altid skal være kandidatlistens spidskandidat. En sådan regel ville kun have haft indflydelse på de 2 førstnævnte tilfælde, hvor de valgte borgmestere ikke var spidskandidater på deres respektive lister. Det skal her bemærkes, at netop disse 2 tilfælde særligt var i mediernes fokus.

Samlet set forekommer det ikke hensigtsmæssigt at indføre en generel regel, som har til formål at sætte bindinger på den kommunale beslutningsproces, men som i praksis kun ville være relevant i meget få tilfælde. Det afgørende må således være, at flertallet i kommunalbestyrelsen har mulighed for at træffe valget om besættelse af borgmesterposten ud fra en samlet politisk vurdering, hvorved det sikres, at der er et flertal bag den politik, der føres i kommunen.

Hertil kommer de betænkeligheder, der er ved at begrænse kommunalbestyrelsens adgang til som kollegialt organ selv at vælge sin formand, og som gælder hvad enten reglen knyttes op på den enkelte kandidatliste eller de indmeldte valggrupper.

Der kan derfor ikke anbefales en lovændring, hvorefter borgmesterkandidaten for de enkelte kandidatlistor altid er det medlem af kandidatlisten, eller alternativt valggruppen, som har fået flest personlige stemmer.

## **5. De enkelte kandidatlistor skal bindende melde borgmesterkandidater ind senest 1 uge før det konstituerende møde (som alternativ til et fremrykket konstitueringstidspunkt)**

Forslaget går ud på, at de enkelte kandidatlistor senest en uge inden det konstituerende møde skal melde ind, hvem listen peger på som borgmester.

I dag vælges borgmesteren som nævnt efter reglerne i lov om kommunernes styrelse, hvoraf det fremgår, at kommunalbestyrelsen på det konstituerende møde vælger sin formand blandt sine medlemmer ved flertalsvalg.

En regel om, at de enkelte kandidatlistor bindende skal melde borgmesterkandidater ind senest 1 uge før det konstituerende møde, vil forkorte det tidsrum, hvor forhandlinger om borgmesterposten kan bevirke, at der indgås alternative aftaler og/eller kommunalbestyrelsesmedlemmer skifter parti/liste eller bliver løsgængere. Det er derfor overvejet, om det forhold, at der er mindre tid til rådighed, hvor besættelse af borgmesterposten kan bringes ind i konstitueringsforhandlingerne, vil have en reducerende effekt på antallet af partiskift og indgåede alternative aftaler.

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at i 5 ud af de 12 kommuner, der ved kommunalvalget

i 2009 offentligt udmeldte mere end én konstitueringsaftale op til det konstituerende møde, blev den endelige konstitueringsaftale udmeldt tæt på valgdagen og oftest længe inden en uge før det konstituerende møde. I yderligere 2 kommuner var borgmesterkandidaten den samme i den næstsidste konstitueringsaftale som i den endelige konstitueringsaftale, der således mere havde karakter af en tillægsaftale. I de nævnte to tilfælde blev den næstsidste konstitueringsaftale udmeldt senest en uge inden det konstituerende møde.

En regel, der lægger en tidsmæssig begrænsning på udmelding af borgmesterkandidater, ville således kun have haft en betydning i 5 kommuner. Ud af de 5 tilfælde var der imidlertid kun ét tilfælde, hvor borgmesterkandidaten var en anden end kandidatlistens spidskandidat.

Det må antages, at det i meget vidt omfang ville være kandidatlisternes spidskandidater, der ville blive meldt ind som borgmesterkandidater inden for tidsfristen på en uge før det konstituerende mødes afholdelse. Hertil skal bemærkes, at det af de indhentede oplysninger fremgår, at langt den overvejende hovedpart af de borgmesterkandidater, der var i spil, var kandidatlisternes spidskandidater.

De fleste aftalebrud og partiskift fandt ifølge de indhentede oplysninger endvidere sted så tidligt i konstitueringsperioden, at de tidsmæssigt ville kunne forekomme, selvom man fastsatte regler for bindende udmelding af borgmesterkandidater en uge inden det konstituerende møde.

Endelig kan det ikke afvises, at en frist for kandidatlisternes udmelding af borgmesterkandidat til f.eks. en uge inden det konstituerende møde ville bevirke, at den nye kommunalbestyrelse valgte at udskyde tidspunktet for det konstituerende møde mest muligt for at give sig selv så stort et råderum som muligt.

Samlet set kan der på baggrund af undersøgelsen ikke peges på, at en regel som den foreslåede ville have en væsentlig effekt.

Det kan derfor ikke anbefales at ændre reglerne i lov om kommunernes styrelse, således at de enkelte kandidatlisters senest en uge inden det konstituerende møde skal melde ind, hvem listen peger på som borgmester.

## **6. Mulighed for at afsætte en borgmester i en valgperiode, hvis vedkommende ikke længere har flertal**

Et andet forslag, der har været fremme, er at give mulighed for at afsætte en borgmester i en valgperiode, hvis vedkommende ikke længere har et flertal bag sig i kommunalbestyrelsen.

Som reglerne er i dag, har valg af borgmester virkning for kommunalbestyrelsens funktionsperiode. Denne bestemmelse kan ikke fraviges – ej heller ved aftale eller enstemmig vedtagelse i kommunalbestyrelsen. Borgmesterens funktionsperiode kan kun afkortes ved, at borgmesteren ansøger om og af kommunalbestyrelsen bevilges fritagelse fra sit hverv efter reglerne herom i § 7 i lov om kommunernes styrelse eller ved, at borgmesteren fritages for sit hverv i overensstemmelse med den procedure, som følger af den kommunale styrelseslov § 66, dvs. tilfælde, hvor borgmesteren har vægret sig ved at udføre sine opgaver.

Da der er tale om et forslag, hvis sigte er at regulere det forhold, at flertallet i kommunalbestyrelsen ændrer sig i løbet af en valgperiode – dvs. i perioden efter det konstituerende møde – er der ikke relevante data fra spørgeskemaundersøgelsen, som kan anvendes til at belyse forslaget nærmere.

Den kommunale styrelseslovs bestemmelse om, at borgmesteren ikke kan afsættes i løbet af den 4-årige kommunale valgperiode, kan først og fremmest begrundes i hensynet til at sikre en vis ro og kontinuitet i den kommunale forvaltning. Det er således af væsentlig betydning herfor, at der ikke er nogen tvivl om, at borgmesteren i hele valgperioden er formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget samt øverste daglige leder af kommunens administration.

Såfremt en borgmester som foreslået kunne afsættes i det øjeblik, vedkommende ikke havde et flertal bag sig i kommunalbestyrelsen, ville de konstitueringsforhandlinger, hvor aftaler bliver indgået og brudt, og borgmesterkæder skifter hænder, som i dag foregår inden det konstituerende møde, i nogle kommuner reelt kunne videreføres under hele valgperioden. I kommuner, hvor kun få mandater skiller flertallet fra mindretallet i kommunalbestyrelsen, ville det således hele tiden være muligt at forhandle sig til borgmesterposten, hvis blot man kunne flytte helt ned til ét mandat. En sådan ordning ville kunne skabe så meget usikkerhed om de enkelte konstitueringsaftalers holdbarhed, at det ville kunne medføre store vanskeligheder i det daglige politiske og administrative arbejde i de enkelte kommuner.

Det kan derfor ikke anbefales at gennemføre en lovændring, hvorefter der ud over, hvad der gælder i dag, gives mulighed for at afsætte en borgmester i en valgperiode.

## **7. Første konstitueringsaftale efter valget skal være juridisk bindende**

Det har endelig været foreslået at gøre den første konstitueringsaftale efter valget juridisk bindende.

I dag er politiske aftaler – herunder konstitueringsaftaler - ikke juridisk bindende og kan således ikke håndhæves.

En ændring af reglerne i lov om kommunernes styrelse, hvorved den første konstitueringsaftale efter et valg blev juridisk bindende, ville først og fremmest stride imod princippet om, at kommunalbestyrelsens konstituering sker på det konstituerende møde, idet konstitueringen reelt ville ske ved aftalens indgåelse, såfremt aftalen er retligt bindende. Dette ville også være i strid med princippet om, at offentligheden har adgang til kommunalbestyrelsens forhandlinger, idet møder i kommunalbestyrelsen er offentligt tilgængelige.

Hertil kommer, at det vil kunne give anledning til en lang række bevismæssige tvivlsspørgsmål, når det skal fastlægges, hvad indholdet er af en - evt. mundtligt indgået - aftale, ligesom det i tilfælde af, at der er indgået flere aftaler ville kunne være vanskeligt at fastslå, hvilken aftale der er bindende. Disse vanskeligheder undgås, når konstitueringen sker på det konstituerende møde under iagttagelse af de procedureregler, der gælder for dette møde.

Det ville endvidere stride imod princippet om, at det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem kun er bundet af sin overbevisning, hvis vedkommende skulle kunne gøres juridisk ansvarlig for at springe

fra én politisk aftale for at indgå en anden politisk aftale, der må forudsættes i højere grad at være i overensstemmelse med den pågældendes overbevisning/politiske ambitioner.

Der kan således ikke anbefales en lovændring, hvorefter første konstitueringsaftale efter valget gøres juridisk bindende.

### **8. Kodeks for god konstitueringssskik**

Forslaget går ud på, at kommunalbestyrelserne opfordres til hver især at vedtage og offentliggøre et kodeks for god konstitueringssskik. Forslaget indebærer ikke lovgivning på området.

Hensigten med forslaget er, at der lokalt skabes nogle rammer, som er med til at understøtte et hensigtsmæssigt konstitueringsforløb. Den lokale efterlevelse af et sådant kodeks for god konstitueringssskik vil være med til, at tilliden til den demokratiske proces højnes blandt vælgerne, samt i øvrigt at bidrage til et godt samarbejdsclima i den nye kommunalbestyrelse efter valget.

Ved inddragelse af kommunalpolitikere i processen omkring udformningen af kodekset vil der kunne skabes et lokalt politisk ejerskab til de principper, som kommer til udtryk i kodekset i hver enkelt kommune. Endvidere vil selve processen omkring vedtagelsen af et kodeks for god konstitueringssskik medvirke til, at de enkelte kommunalbestyrelser får drøftet - og sat ord på -, hvad der er kendetegnende for en god konstitueringsproces. Dette vil kunne medvirke til at begrænse de tilfælde, hvor konstitueringen efter et kommunalvalg har et forløb, der opleves som uhensigtsmæssigt, ikke mindst af vælgerne.

Der er en risiko for, at hvis et nyvalgt kommunalbestyrelsesmedlem ikke føler sig bundet af en af medlemmet selv indgået/underskrevet konstitueringsaftale, så vil medlemmet næppe føle sig mere bundet af principperne i et af en tidligere kommunalbestyrelse vedtaget kodeks for god konstitueringssskik.

Når Økonomi- og Indenrigsministeriet og KL alligevel finder grund til at tro, at et af de enkelte kommunalbestyrelser vedtaget kodeks vil have en effekt, er det bl.a. på baggrund af de erfaringer, der er gjort i kommunalt regi med lignende kodeks.

Der findes således i kommunerne en række eksempler på, at kommunalbestyrelserne har vedtaget kodeks for deres politiske arbejde.

Følgende eksempler kan nævnes:

- Byrådet i Fredensborg Kommune har vedtaget et kodeks for samarbejdet i byrådet og mellem de politiske partier
- Byrådet i Herning Kommune har vedtaget et kodeks for godt byrådsarbejde
- Kommunalbestyrelsen i Morsø Kommune har vedtaget et kodeks for god politisk ledelse
- Byrådet i Sorø Kommune har vedtaget et kodeks for godt byrådsarbejde
- Byrådet i Svendborg Kommune har vedtaget et Kodeks for godt politisk lederskab i Svendborg Byråd



Fælles for ovennævnte kodeks er, at de netop er lokalt forankrede i de enkelte kommunalbestyrelser, og at de er gjort offentligt tilgængelige for kommunens borgere på kommunernes hjemmesider.

Netop offentliggørelsen af kodekset for god konstitueringsskik vil være af afgørende betydning for, at kodekset får en effekt. Det forhold, at et kodeks er offentligt tilgængeligt, vil efter omstændighederne gøre det sværere for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem at handle i strid med kodekset, idet vedkommende risikerer at skulle "stå til regnskab" for sin handlemåde i højere grad, end hvis der ikke fandtes et offentligt tilgængeligt kodeks.

De problemstillinger, som gav anledning til offentlig debat efter kommunalvalget den 17. november 2009, handler om, hvordan kommunalpolitikere vælger at anvende det mandat, som vælgerne har givet dem ved valget. Problemstillingerne er således grundlæggende af politisk og demokratisk karakter.

Som udgangspunkt vil det være uhensigtsmæssigt at søge at løse sådanne problemstillinger ved at ændre de juridiske rammer for konstitueringsprocessen.

Det fremgår endvidere af spørgeskemaundersøgelsen, at det efter kommunalvalget i november 2009 i alt drejede sig om 14 kommuner, hvor der i konstitueringsperioden enten offentligt blev udmeldt mere end én konstitueringsaftale og/eller var kommunalbestyrelsesmedlemmer, som valgte at skifte parti/liste eller blive løsgængere eller indgå i en anden konstitueringsaftale end vedkommendes parti/liste. Det kan således konstateres, at størstedelen af landets kommuner ikke oplevede problemer under konstitueringsforløbet. Det er derfor grundlæggende Økonomi- og Indenrigsministeriet samt KL's opfattelse, at det nuværende system er velfungerende, hvorfor der ikke forekommer at være behov for ændringer af lovgivningen herom.

Forslaget om et kodeks for god konstitueringsskik skal således ses i sammenhæng med, at det ikke indebærer et brud med grundlæggende demokratiske principper, men tværtimod understreger politikernes eget ansvar for en hensigtsmæssig konstitueringsproces, og at konstitueringsprocessen i langt de fleste kommuner er velfungerende, hvorfor der må antages generelt at være en høj grad af ansvarlighed hos lokalpolitikere, hvilket et kodeks vil medvirke til at understøtte yderligere.

Kommunerne opfordres derfor til lokalt at vedtage og offentliggøre et kodeks for god konstitueringsskik.

**Spørgeskema vedrørende forløbet af konstitueringsprocessen efter  
kommunalvalget den 17. november 2009**

Kommune:	
1. Hvornår blev den konstitueringsaftale, der blev udmøntet på det konstituerende møde, offentligt udmeldt (pressemeddelelse el. lign)?	
2. Blev der under konstitueringsforløbet offentligt udmeldt andre konstitueringsaftaler end den konstitueringsaftale, der blev udmøntet på det konstituerende møde?	
<p>3. Såfremt der er svaret ja til spørgsmål 2, anfør i kronologisk rækkefølge dato for samtlige aftalers offentlige udmelding (pressemeddelelse el. lign.) herunder den aftale, der blev udmøntet på det konstituerende møde.</p> <p>Anfør endvidere, hvilket parti/liste den enkelte konstitueringsaftales borgmesterkandidat tilhører. Såfremt vedkommende i perioden ml. valget og det konstituerende møde har skiftet parti/liste eller er blevet løsgænger, anføres det nye parti/liste samt dato for partiskiftet.</p>	<p><b>1. konstitueringsaftale</b> Dato for offentlig udmelding: Borgmesterkandidatens parti/liste: Evt. nyt parti/liste samt dato for skiftet:</p> <p><b>2. konstitueringsaftale</b> Dato for offentlig udmelding: Borgmesterkandidatens parti/liste: Evt. nyt parti/liste samt dato for skiftet:</p> <p><b>3. konstitueringsaftale</b> Dato for offentlig udmelding: Borgmesterkandidatens parti/liste: Evt. nyt parti/liste samt dato for skiftet:</p>
4. Var der nogle medlemmer af kommunalbestyrelsen, der skiftede parti eller blev løsgængere i perioden ml. valget og det konstituerende møde som led i indgåelsen af en konstitueringsaftale? Hvis ja, hvor mange?	

<p>5. Såfremt der svares ja til spørgsmål 4, bedes det nærmere forløb herom kort beskrevet.</p>	
<p>6. Var der nogle medlemmer af kommunalbestyrelsen, der uden at skifte parti eller blive løsgænger under konstitueringsforløbet indgik i en anden konstitueringsaftale end den, vedkommendes parti indgik i? Hvis ja, hvor mange?</p>	
<p>7. Såfremt der svares ja til spørgsmål 6, bedes det nærmere forløb herom kort beskrevet.</p>	
<p>8. Hvor mange af kommunalbestyrelsens partier/lister er med i konstitueringsaftalen. Anfør endvidere det samlede antal af partier/lister i kommunalbestyrelsen.  Anfør desuden, hvor mange af kommunalbestyrelsens medlemmer der er med i konstitueringsaftalen.</p>	<p>Antal partier/lister i konstitueringsaftalen:</p> <p>Antal partier/lister i kommunalbestyrelsen:</p> <p>Antal kommunalbestyrelsesmedlemmer i konstitueringsaftalen:</p>
<p>9. Hvor mange af formændene for de stående udvalg kommer fra partier/lister, som er med i konstitueringsaftalen?  Anfør tillige antallet af stående udvalg i kommunen.</p>	<p>Antal formænd, som er med i konstitueringsaftalen:</p> <p>Antal stående udvalg i kommunen:</p>
<p>10. Hvor mange medlemmer af økonomiudvalget kommer fra partier/lister, der er med i konstitueringsaftalen?  Anfør tillige det samlede antal medlemmer af økonomiudvalget.</p>	<p>Antal økonomiudvalgsmedlemmer fra partier/lister, der er med i konstitueringsaftalen:</p> <p>Antal medlemmer af økonomiudvalget:</p>
<p>11. Hvor mange af økonomiudvalgets medlemmer er udvalgsformænd i et stående udvalg?</p>	