

Arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår

Indenrigs- og Socialministeriet

Maj 2009

Udgivet af:

Indenrigs- og Socialministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K

www.ism.dk

Udgivet maj 2009
Oplag: 1000

Tryk: Schultz Grafisk A/S

ISBN-nr: 978-87-754-66-15-3 (trykt version)
ISBN-nr: 978-87-754-66-16-0 (elektronisk version)

Publikationen kan bestilles hos:

Indenrigs- og Socialministeriet
Lovekspeditionen
Holmens Kanal 22
1060 København K
E-post: p-lex@vfm.dk

DEL I: INDLEDNING 5

Kapitel 1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium 5

1.1. Arbejdsgruppens kommissorium. 5

1.2. Arbejdsgruppens medlemmer. 6

Kapitel 2. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser 8

2.1. Kommunalbestyrelsernes sammensætning og arbejdsvilkår. 8

2.2. Arbejdstilrettelæggelse m.v. 10

2.3. Vederlag til kommunalpolitikere. 11

DEL II: KOMMUNALBESTYRELSENS

SAMMENSÆTNING OG ARBEJDSVILKÅR 16

Kapitel 3. Kommunalbestyrelsernes sociodemografiske sammensætning 16

3.1. Kønsmæssig sammensætning. 16

3.2. Aldersmæssig sammensætning. 19

3.3. Uddannelsesmæssig sammensætning. 20

3.4. Erhvervmæssig sammensætning. 21

Kapitel 4. Rammevilkår og motivationsfaktorer for det kommunalpolitiske arbejde 24

4.1. Kommunalbestyrelsernes nye ansvarsområder efter kommunalreformen. . 24

4.2. Kommunalpolitikernes motivationsfaktorer. 26

Kapitel 5. Arbejdsgruppens overvejelser om rekrutteringen til kommunalpolitik 28

DEL III: ARBEJ DSTILRETTELÆGGELSE OG VEDERLAG 32

Kapitel 6. Arbejdstilrettelæggelse m.v. 32

6.1. Indledning. 32

6.2. Gældende ret. 32

6.2.1. Mulighederne for at anvende cirkulation, elektronisk kommunikation og telefonmøder som alternativ til fysiske møder.....	33
6.2.1.1. Kommunalbestyrelsen.	33
6.2.1.2. Udvalgene.....	33
6.2.2. Mulighederne for elektronisk udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer.....	36
6.2.3. Offentliggørelse af oplysninger på kommunens hjemmeside.....	37
6.2.4. Reglerne om en særlig stedfortræderordning.....	38
6.3. Arbejdsgruppens overvejelser.....	38
6.3.1. Mulighederne for at anvende cirkulation, elektronisk kommunikation og telefonmøder som alternativ til fysiske møder.....	38
6.3.1.1. Kommunalbestyrelsen.	38
6.3.1.2. Udvalgene.....	39
6.3.2. Mulighederne for elektronisk udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer.....	40
6.3.3. Offentliggørelse af oplysninger på kommunens hjemmeside.....	41
6.3.4. Reglerne om en særlig stedfortræderordning.....	42
6.4. Udarbejdelse af en vejledning om kommunalbestyrelsens arbejdstilrettelæggelse.....	42

Kapitel 7. Vederlæggelse af kommunalpolitikere **44**

7.1. Historisk oversigt over udviklingen i reglerne om vederlæggelse m.v. af kommunalpolitikere.....	44
7.2. Gældende regler om vederlæggelse af kommunalpolitikere.....	46
7.2.1. Vederlagsreglernes aktuelle struktur.....	46
7.2.2. Den grundlæggende vederlæggelse.....	47
7.2.2.1. Det faste vederlag.....	47
7.2.2.2. Erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.....	48
7.2.2.3. Tillægsvederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn.....	50
7.2.3. Udvalgsvederlag.....	50
7.2.4. Vederlag m.v. til udvalgsformænd.....	52
7.2.4.1. Udvalgsformandsvederlag.....	52
7.2.4.2. Efterløn.....	54
7.2.5. Viceborgmesteren.....	55
7.2.6. Borgmestre.....	55
7.2.6.1. Vederlag.....	55
7.2.6.2. Efterløn.....	57
7.2.6.3. Pension.....	58
7.2.7. Godtgørelse af udgifter.....	59

7.2.7.1. Obligatorisk godtgørelse.....	59
7.2.7.2. Anden godtgørelse.....	61
7.2.7.3. Godtgørelse til borgmestre m.fl.....	62
7.2.8. Særligt om vederlæggelse i de store kommuner.....	62
7.2.8.1. Kort om styreformer.....	62
7.2.8.2. Særligt om vederlæggelse af udvalgsmedlemmer, -formænd og magistratsmedlemmer i de store kommuner.....	63
7.2.9. Ændringer i forbindelse med kommunalreformen.....	64
7.2.10. Kommunalbestyrelsesmedlemmers øvrige vederlag.....	65
7.2.10.1. Kommuners mulighed for deltagelse i privatretlige selskaber samt kommunale fællesskaber.....	66
7.2.10.2. Den retlige regulering af vederlæggelse i forskellige typer selskaber m.v.....	68
7.2.10.3. Offentliggjorte vederlag efter lov om kommunernes styrelse § 16 e.....	70
7.2.11. Fradrag i offentlige ydelser som følge af vederlæggelse som kommunalbestyrelsesmedlem.....	75
7.3. Vederlæggelse af folketingsmedlemmer og ministre.....	76
7.3.1. Vederlæggelse m.v. af folketingspolitikere.....	76
7.3.1.1. Oversigt over strukturen.....	76
7.3.1.2. Grundvederlag og omkostningstillæg til folketingsmedlemmer...	76
7.3.2. Vederlæggelse m.v. af ministre.....	76
7.3.2.1. Oversigt over strukturen.....	76
7.3.2.2. Grundvederlag og omkostningstillæg til ministre.....	77
7.4. Vederlæggelse af kommunalpolitikere i Norge og Sverige.....	77
7.4.1. Sverige.....	77
7.4.2. Norge.....	78
7.5. Arbejdsgruppens overvejelser.....	79
7.5.1. Kommunalreformens betydning for arbejdsvilkårene.....	79
7.5.2. Vederlæggelsens betydning i forhold til anerkendelse og motivation.....	80
7.5.2.1. Overordnede overvejelser.....	80
7.5.2.2. Det generelle vederlagsniveau.....	81
7.5.2.3. Vederlæggelse i forhold til særlige grupper af kommunalpolitikere.....	82
7.5.3. Vederlag, der modtages på særskilt grundlag.....	82
7.5.4. Friere rammer for vederlæggelse af kommunalpolitikere.....	83
7.5.5. Grundlaget for beregning af borgmesterspension.....	84

Bilag 1	85
Bilag 2	128
Bilag 3	132
Bilag 4	143

Del I: Indledning

Kapitel 1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium

1.1. Arbejdsgruppens kommissorium.

Regeringen og KL aftalte i økonomiaftalen for 2009 at nedsætte en arbejdsgruppe om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår.

Hverken kommunalreformen eller kvalitetsreformen har haft specifikt fokus på kommunalpolitikernes rolle og vilkår. Set i lyset af de store og grundlæggende strukturelle ændringer, der er gennemført, fandt parterne bag økonomiaftalen, at der er behov for at få dette nærmere belyst.

Arbejdsgruppen blev nedsat i august 2008 med følgende kommissorium:

Der nedsættes en arbejdsgruppe, der har til opgave at sætte fokus på kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår efter strukturreformen og kvalitetsreformen. Arbejdsgruppen får til opgave at belyse en række temaer, herunder:

- *Hvad har kommunalreformen betydet for kommunalbestyrelsernes køns-, alders- og erhvervsmæssige sammensætning? Er der behov for initiativer, der kan understøtte et bredt rekrutteringsgrundlag på de angivne områder?*
- *Er der behov for at opdatere arbejdsvilkårene for kommunalpolitikere?*
- *Hvad betyder kommunalreformen for kommunalpolitikernes rolle og opgaver?*
- *Skal den vifte af muligheder, der ligger i den kommunale styrelseslovs regler om de kommunale styreformer, udvides?*
- *Hvordan kan de særlige problemstillinger vedrørende styreformer i landets største kommuner løses?*
- *Er der behov for initiativer og tilbud vedrørende kommunalpolitikernes vidensopbygning?*

Arbejdsgruppen skal i sit arbejde lægge de ti principper for god decentral styring til grund. Arbejdsgruppen skal i sine drøftelser inddrage afrapporteringer fra KLs demokratiprojekt, når disse foreligger.

Arbejdsgruppen sammensættes af repræsentanter fra Velfærdsministeriet, KL, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Arbejdsgruppen kan inddrage anden ekspertise i sit arbejde, herunder forskere med indsigt i udvalgets emne.

Arbejdet forankres i Velfærdsministeriet i samarbejde med de øvrige parter.

Arbejdsgruppen nedsættes i efteråret 2008. Arbejdet om de to første punkter skal være foreløbigt afsluttet den 1. maj 2009, og arbejdet skal være endeligt afsluttet den 1. maj 2010.

Arbejdsgruppens oplæg drøftes løbende mellem regeringen og KL.

Som det fremgår af kommissoriet, er arbejdsgruppens afrapportering faseopdelt. 1. del af kommissoriet afrapporteres med nærværende rapport. 2. del af kommissoriet afrapporteres 1. maj 2010.

1.2. Arbejdsgruppens medlemmer.

Arbejdsgruppen har følgende sammensætning:

- Thorkil Juul, Styrelseschef, Ankestyrelsen (formand)
- Elisabeth Hvas, Afdelingschef i Finansministeriet
- Hans B. Thomsen, Afdelingschef i Indenrigs- og Socialministeriet
- Grete Tarpgaard, Direktør i Kommunernes Landsforening
- Søren Bjerregaard, Kontorchef i Økonomi- og Erhvervsministeriet
- Solvejg Schultz Jakobsen, Kontorchef i Kommunernes Landsforening

Desuden har kontorchef Tine Vedel Kruse, Finansministeriet, og kontorchef Jens Gordon Clausen, Finansministeriet, samt afdelingschef Lene Møller, Kommunernes Landsforening, deltaget ved flere møder.

Sekretariatsarbejdet er varetaget af Indenrigs- og Socialministeriet ved:

Søren H. Thomsen, Kontorchef, Administrationspolitisk kontor
Pernille Christensen, Kontorchef, Forvaltningsjuridisk kontor
Mette Gram Kryger, Kst. kontorchef, Forvaltningsjuridisk kontor
Lise Brandi-Hansen, Chefkonsulent, Kommunaljuridisk kontor
Lise Riddersholm Husted, Specialkonsulent, Forvaltningsjuridisk kontor
Kim Weber, Fuldmægtig, Administrationspolitisk kontor

Endvidere har KL, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet ydet en række bidrag til sekretariatsarbejdet.

To af arbejdsgruppens møder har været afholdt som høringer. Temaerne for høringerne har været:

- Hvad motiverer til at stille op til kommunalvalgene?
- Hvilke barrierer er der for at gå ind i kommunalpolitik i opstillingsfasen og evt. for at fortsætte efter valget?

Den første høring var todelt. Den første del af høringen var med partiernes landsorganisationer. Disse var repræsenteret ved Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Enhedslisten. Til anden del af den første høring var der inviteret udvalgte kommunalpolitikere, der ud over at repræsentere forskellige partier, også spændte fra nyvalgte ved det seneste kommunalvalg til medlemmer med mange års erfaring med arbejdet i kommunalbestyrelserne. Kommunalpolitikere repræsenterede partierne Venstre, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og en lokalliste (Gentofte-listen).

Den anden høring var med inviterede repræsentanter fra forskerverdenen. Professor Jørgen Elklit fra Aarhus Universitet og lektor Ulrik Kjær fra Syddansk

Universitet gav arbejdsgruppen en bred orientering i aktuel forskningsbaseret viden i relation til de udvalgte temaer.

Kapitel 2. Sammenfatning af arbejdsgruppens overvejelser

2.1. Kommunalbestyrelsernes sammensætning og arbejdsvilkår.

Arbejdsgruppen er blevet bedt om at belyse kommunalbestyrelsernes køns-, alders- og erhvervsmæssige sammensætning.

Kapitel 3 analyserer kommunalbestyrelsernes sammensætning med udgangspunkt i et notat udarbejdet af lektor Ulrik Kjær, der beskriver den sociodemografiske sammensætning i kommunalbestyrelserne. Notatet indgår som bilag til rapporten.

Kønsmæssigt konstaterer arbejdsgruppen, at kvindeandelen i kommunalpolitik har ligget næsten uforandret på ca. 27 pct. siden slutningen af 1980'erne. Dette giver Danmark en midterplacering i feltet af de europæiske lande. Modsat ligger de andre nordiske lande helt fremme med en andel mellem 36 og 42 pct. Den større kvinderepræsentation i en række lande kan tilskrives forskellige forhold, herunder kvoter. Der henvises til afsnit 3.1. Arbejdsgruppen mener, der bør sættes fokus på dette område igennem dialog med partiorganisationerne som et led i understøttelsen af et bredt rekrutteringsgrundlag. Der henvises til følgende initiativ nr. 2 og nr. 3.

Aldersmæssigt har arbejdsgruppen bemærket, at kommunalreformen tilsyneladende ikke har haft nogen væsentlig betydning for sammensætningen i kommunalbestyrelserne. Den typiske kommunalpolitiker er fortsat en midaldrende mand, mens de unge og ældre er underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne. Der henvises til afsnit 3.2. Arbejdsgruppen har drøftet, om den nuværende ordning, hvor kandidaternes geografiske tilhørsforhold efter anmodning fra den enkelte kandidatliste skal angives på stemmesedlen, kunne suppleres med mulighed for angivelse af alder, jf. kapitel 5, men har ikke forholdt sig nærmere til dette spørgsmål.

Det fremgår af afsnit 3.3., at kommunalpolitikere generelt er bedre uddannede end vælgerbefolkningen. Dette betyder dog ikke, at en længerevarende uddannelse er en forudsætning for at blive valgt. 46 pct. af kommunalpolitikere har ikke en studentereksamen. Af afsnit 3.4. fremgår videre, at der erhvervsmæssigt er en stor overrepræsentation af offentligt ansatte i kommunalbestyrelserne. En anden gruppe, som er overrepræsenteret, er selvstændige erhvervsdrivende. Ansatte i det private erhvervsliv er underrepræsenteret, og det samme gælder for personer uden for erhverv. Arbejdsgruppen foreslår udarbejdet et charter med henblik på at fremme privatansattes repræsentation i kommunalbestyrelserne, jf. følgende initiativ nr. 4.

Kapitel 4 belyser kommunalpolitikernes rolle og arbejdsopgaver efter kommunalreformen.

Det fremgår, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger egentlige undersøgelser, som belyser konsekvenserne af kommunalreformen for kommunalpolitikernes arbejdsbelastning.

Arbejdsgruppen konstaterer imidlertid, at kommunalreformen betød, at kommunerne overtog ansvaret for varetagelsen af en lang række borgernære velfærdsopgaver. Mængden og kompleksiteten i de nye opgaveområder, reduktionen i antallet af kommunalpolitikere og en stigende mediebevågenhed på lokalpolitik indebærer, at det politiske ansvar er vokset.

Det øgede politiske ansvar i kølvandet på kommunalreformen kan - alt andet lige - pege i retning af en øget arbejdsbelastning. Det har i den forbindelse også været anført, at der med færre kommunalpolitikere er behov for, at den enkelte kommunalpolitiker prioriterer mere tid til kontakten med borgerne

Samtidigt noterer arbejdsgruppen sig dog, at arbejdsbelastningen ikke alene er en funktion af omfanget af opgaver, men også afhænger af tilrettelæggelsen af arbejdet i de politiske organer, herunder afgrænsningen af sager, der forelægges til politisk beslutning, og det materiale, som de kommunale administrationer tilvejebringer til brug for arbejdet i kommunalbestyrelserne og udvalgene. Der henvises til afsnit 6.4.

Kapitel 4 redegør videre for, at kommunalpolitikere har mange forskellige motiver til at opstille til kommunalvalget. Ønsket om at påvirke beslutninger og få indflydelse på lokalsamfundet vejer tungt. Omvendt demotiveres kommunalpolitikere ved manglende anerkendelse fra offentligheden og arbejdsgivere og en alt for udfarende presse. Disse faktorer gør det mindre attraktivt at engagere sig i kommunalpolitik og udgør reelle barrierer.

Arbejdsgruppen bemærker dog, at der er en høj genopstillingsvillighed blandt kommunalpolitikere, og stemmedeltagelsen er også høj sammenlignet med andre lande. Der henvises til afsnit 4.2. Alligevel kan der være behov for fortsat at understøtte anerkendelsen af og interessen for kommunalpolitik, således at det bliver endnu mere attraktivt at opstille til kommunalvalg. Der henvises til følgende initiativ nr. 1 og nr. 5.

Kapitel 5 rummer arbejdsgruppens overvejelser om rekruttering til kommunalpolitik. Det fremgår, at i lyset af, at processen med opstilling af kandidater til kommunalvalget i november 2009 så småt var i gang i partierne, og at processen ville accelerere hen over foråret, fandt arbejdsgruppen det hensigtsmæssigt allerede primo februar at fremlægge en række forslag med sigte på at understøtte et bredt rekrutteringsgrundlag og en høj valgdeltagelse.

Arbejdsgruppen fremlagde følgende forslag:

1. Der tages initiativ til udarbejdelse af et indstik til udsendelse via udvalgte dagblade op til kommunalvalget i november 2009. Indstikket skal understøtte en høj stemmeprocent, hvor kommunalbestyrelsernes arbejde præsenteres i en let og populær form. Hovedbudskabet skal være, at det er nu, der skal vælges politikere til de lokale politiske organer med stor politisk indflydelse på vores fælles hverdag.

Opfølgning forventes umiddelbart efter sommerferien.

2. Der udarbejdes en kort overvejende faktuel folder om arbejdet i kommunalbestyrelserne, som kan stilles til rådighed for partiforeningernes rekrutteringsarbejde. Igen med en fremhævelse af, at der er masser af indflydelse at søge. At alle kan deltage – og mere offensivt pege på behovet for at flere kvinder og flere i private erhverv søger valg. Fordi folderen har til formål at påvirke rekrutterings- og opstillingsfasen, er dette projekt allerede gennemført i regi af KL og Indenrigs- og Socialministeriet.

KL har i februar udgivet en folder, der er optrykt i bilag 3.

3. Partierne opfordres til at sætte særlig fokus på den kønsmæssige ligestilling i forbindelse med opstillingen af kandidater. Målet er, at flere kvinder opstilles med en højere placering på listerne end hidtil. Arbejdsgruppen har noteret, at ministeren for ligestilling i marts 2009 har afholdt en konference med fokus på at fremme antallet af kvinder på opstillingslisterne.

Den daværende velfærdsminister tog temaet op ved den nævnte konference i marts.

4. Der tages initiativ til en drøftelse med erhvervsorganisationer mv. med henblik på at fremme en positiv og aktiv opbakning i virksomhederne til medarbejderes deltagelse i lokalpolitik. Der udarbejdes et fælles charter herom (mellem staten, KL og erhvervsorganisationer mv.).

Der er iværksat indledende drøftelser med erhvervsorganisationerne.

5. En tilkendegivelse fra regeringens og KLs side om, at der – med afsæt i arbejdsgruppens arbejde – vil ske en politisk drøftelse af vederlagene for deltagelse i lokalpolitisk arbejde.

Herudover har KL og Indenrigs- og Socialministeriet i forlængelse af arbejdsgruppens drøftelser iværksat et bogprojekt. Formålet med bogen er at gengive kommunalpolitikeres egne beretninger om det politiske arbejde i kommunalbestyrelserne, og give offentligheden indblik i de drivkræfter og dilemmaer livet som lokalpolitiker kan bestå af. Bogen skal udkomme i ugerne op til kommunalvalget.

2.2. Arbejdstilrettelæggelse m.v.

Arbejdsgruppen har fået til opgave bl.a. at belyse, om der er behov for at opdatere arbejdsvilkårene for kommunalpolitikernes arbejde.

Kapitel 6 behandler spørgsmål om kommunalpolitikeres arbejdstilrettelæggelse m.v.

Kapitel 7 behandler vederlag for det kommunale hverv, jf. afsnit 2.3. nedenfor.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at kommunalbestyrelsens frihed til selv at fastlægge sine arbejdsvilkår er af stor betydning for et velfungerende politisk niveau i kommunerne. Gruppen finder samtidig, at den gældende lovgivning i alt væsentligt sætter de fornødne rammer herfor.

Derfor har arbejdsgruppen, for så vidt angår spørgsmålet, om der er behov for en opdatering af reglerne om arbejdstilrettelæggelse, alene fundet anledning til på enkelte punkter at overveje ændring af reglerne. Afsnit 6.2. indeholder en beskrivelse af gældende ret på disse punkter og arbejdsgruppens overvejelser om eventuelle ændringer, herunder gruppens anbefalinger på disse punkter, findes i afsnit 6.3.

Arbejdsgruppen anbefaler en ændring af lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsens flertal kan bestemme, at medlemmerne skal modtage sagsmateriale og udøve deres ret til indsigt i materiale elektronisk. Det skal være en forudsætning for en sådan beslutning, at kommunen godtgør medlemmernes udgifter til IT-udstyr eller stiller sådant udstyr og teknisk bistand til rådighed for medlemmerne. Forslagets økonomiske konsekvenser må afklares. Der henvises til afsnit 6.3.2.

Arbejdsgruppen anbefaler, at lov om kommunernes styrelse ændres således, at de gældende formkrav til offentliggørelse af visse kommunale oplysninger efter loven ophæves. Herved vil kommunalbestyrelserne få mulighed for at beslutte, at kommunale oplysninger alene offentliggøres på kommunens hjemmeside. Der henvises til afsnit 6.3.3.

Arbejdsgruppen anbefaler en ændring af lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsen alene ved en ændring af styrelsesvedtægten kan bestemme, at stedfortræderen skal indkaldes til møde i kommunalbestyrelsen, selv om forfaldet ikke har en forventet varighed af en måned. Ændringen indebærer, at kravet om indenrigs- og socialministerens dispensation til den nævnte ordning ophæves. Der henvises til afsnit 6.3.4.

Arbejdsgruppen er enig om, at der bør sættes fokus på kommunalpolitikernes arbejdsvilkår og de muligheder, som den enkelte kommunalbestyrelse har for at gøre arbejdstilrettelæggelsen så hensigtsmæssig som muligt.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i et samarbejde mellem KL og Indenrigs- og Socialministeriet udarbejdes en vejledning til kommunalbestyrelserne om arbejdstilrettelæggelsen. Vejledningen skal især have fokus på at beskrive og udfolde de muligheder, som kommunalbestyrelserne har for selv at fastlægge, hvilke vilkår der skal gælde for deres arbejde. Der henvises til afsnit 6.4.

2.3. Vederlag til kommunalpolitikere.

Afsnit 7.1. giver en historisk oversigt over udviklingen i reglerne om vederlæggelse m.v. af kommunalpolitikere. Afsnit 7.2. behandler gældende ret her-

om. Afsnit 7.3. og 7.4. behandler henholdsvis vederlæggelsen af folketingsmedlemmer og ministre og vederlæggelsen af kommunalpolitikere i Norge og Sverige. Arbejdsgruppen har under sit arbejde behandlet forskellige temaer med relation til vederlæggelsen af kommunalpolitikere. Arbejdsgruppens overvejelser fremgår af afsnit 7.5.

Et af de centrale temaer for arbejdsgruppens drøftelser i relation til vederlæggelsen af kommunalpolitikere har været kommunalreformens betydning for arbejdsvilkårene for kommunalbestyrelserne, herunder om det særligt er kommunalbestyrelsesmedlemmer med særlige funktioner f.eks. borgmestre eller udvalgsformænd, der har oplevet ændrede arbejdsvilkår.

Der er i afsnit 7.2.9. redegjort for de justeringer af vederlagene til en række kommunalpolitikere, der fandt sted i forbindelse med kommunalreformen, herunder løftet i vederlæggelsen for kommuner, der i forbindelse med sammenslåingerne har opnået en størrelse på over 80.000 indbyggere, samt forhøjelsen af størrelsen af udvalgsfuldmægtigerne.

Arbejdssituationen i kommunalbestyrelserne i tiden umiddelbart efter reformen har i høj grad været præget af, at gamle kommuner med forskellige arbejdsopgaver, kulturer, kommunale tilbud m.v. har skullet finde fælles fodslag. Denne særlige opgave har i tiden efter reformen i sig selv påvirket arbejdsvilkårene i kommunalbestyrelserne. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der er tale om atypiske vilkår, som er affødt af den helt særlige situation, som kommunalreformen skabte, og som nu er ved at have fundet sit leje.

Kommunalbestyrelsernes nye ansvarsområder efter kommunalreformen er behandlet i afsnit 4.1.

Det fremgår, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger egentlige undersøgelser, som belyser konsekvenserne af kommunalreformen for kommunalpolitikernes arbejdsbelastning.

Arbejdsgruppen konstaterer imidlertid, at kommunalreformen betød, at kommunerne overtog ansvaret for varetagelsen af en lang række borgernære velfærdsopgaver. Mængden og kompleksiteten i de nye opgaveområder, reduktionen i antallet af kommunalpolitikere og en stigende mediebevågenhed på lokalpolitik indebærer, at det politiske ansvar er vokset.

Det øgede politiske ansvar i kølvandet på kommunalreformen kan - alt andet lige - pege i retning af en øget arbejdsbelastning. Det har i den forbindelse også været anført, at der med færre kommunalpolitikere er behov for, at den enkelte kommunalpolitiker bruger mere tid på kontakten med borgerne. Samtidig noterer arbejdsgruppen sig dog, at arbejdsbelastningen ikke alene er en funktion af omfanget af opgaver, men også afhænger af tilrettelæggelsen af arbejdet i de politiske organer.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at der fra forskellig side under de afholdte høringer har været nævnt, at kommunalpolitikere oplever et stigende arbejdspress og formentlig en vækst i den tid, der bruges på det kommunalpolitiske arbejde.

Kommunalreformen har således betydet ændringer i kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Arbejdsgruppen finder, at de ændrede arbejdsvilkår kan give anledning til politiske overvejelser omkring det fremtidige niveau for vederlæggelsen af kommunalpolitikere. Arbejdsgruppen finder endvidere, at det i den forbindelse må overvejes, om ændringerne i arbejdsvilkår er mere markante for kommunalpolitikere med særlige funktioner, herunder f.eks. borgmestre og udvalgsformænd. Arbejdsgruppen finder, at det må bero på en politisk stillingtagen, om eventuelle forhøjelser skal komme alle kommunalpolitikere til gode, eller om sådanne eventuelle forhøjelser særligt skal komme kommunalpolitikere med særlige funktioner til gode.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet vederlæggelsens betydning i forhold til kommunalpolitikernes anerkendelse og motivation. Arbejdsgruppen har ikke fundet belæg for, at vederlæggelsen af det kommunalpolitiske arbejde i sig selv skulle udgøre den primære drivkraft, eller at der fra kommunalpolitisk side er et ønske om, at vederlæggelsen skal være af en sådan størrelse, at den i sig selv kan udgøre en motivationsfaktor.

Der har i arbejdsgruppen været enighed om som hovedregel at fastholde den traditionelle grundtanke om, at medlemskab af en kommunalbestyrelse er et fritidshverv, og at det skal være muligt at varetage et arbejde ved siden af hvervet som kommunalpolitiker. Arbejdsgruppen finder det endvidere centralt, at det også fremover er det politiske engagement, der er den afgørende drivkraft i det kommunalpolitiske arbejde.

Arbejdsgruppen har imidlertid samtidig noteret sig, at kommunalpolitikere bl.a. oplever manglende anerkendelse af det kommunalpolitiske arbejde som en demotiverende faktor.

Arbejdsgruppen konstaterer, at kommunalreformen har betydet et større politisk ansvar, ligesom kommunalpolitikere efter alt at dømme efter kommunalreformen oplever et stigende arbejdspress og formentlig også en vækst i den tid, der bruges på det kommunalpolitiske arbejde.

Det er arbejdsgruppens indtryk, at vederlagsniveauet i den forbindelse spiller en rolle som et element i forhold til oplevelsen af at blive anerkendt for det kommunalpolitiske arbejde.

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at det kan være relevant at drøfte det generelle niveau for vederlæggelse af kommunalpolitikere.

Den løbende regulering af vederlagene har været et tema i arbejdsgruppens drøftelser. Den faktiske lønudvikling for offentligt og privat ansatte er over en årrække steget mere end reguleringen af kommunalpolitikernes vederlag. Reguleringen af vederlagene har ligget på linje med udviklingen i forbrugerpriserne og er i øvrigt på linje med reguleringen af grundvederlaget til folketingspolitikere. Arbejdsgruppen har i den forbindelse drøftet, om udviklingen i kommunalpolitikernes vederlæggelse skal sammenlignes med indkomstudviklingen i samfundet i øvrigt.

Arbejdsgruppen har ikke set det som sin opgave at komme med et konkret bud på, hvilket generelt vederlagsniveau der kan anses for at være det rette i 2009. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at denne vurdering må bero på en politisk stillingtagen.

I forhold til den generelle vederlæggelse har arbejdsgruppen endvidere drøftet, at kommunestyrets grundprincip om, at kommunalpolitik – når der bortses fra borgmesteren – er en fritidsbeskæftigelse, kan have konsekvenser i forhold til kommunalpolitikernes pension og feriegodtgørelse. Spørgsmålet om, *hvorvidt* der er grundlag for at indføre en ordning, hvorefter kommunalpolitikere mere generelt får mulighed for en form for pensionsopsparing samt evt. feriegodtgørelse i tilknytning til den kommunalpolitiske vederlæggelse, må indgå i ovennævnte politiske drøftelser og må i givet fald ses som et led i den samlede vederlæggelse af kommunalpolitikere.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet vederlæggelsen i forhold til særlige grupper af kommunalpolitikere.

Som det fremgår af kapitel 3, er navnlig kvinder, unge, ældre og ansatte i det private erhvervsliv underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne. I kapitel 5 er redegjort for arbejdsgruppens overvejelser om rekruttering til kommunalpolitik.

Arbejdsgruppen har overvejet, om det – ud over at se på det generelle vederlæggelsesniveau – kunne være relevant at se på særlige elementer i vederlæggelsen ud fra et ønske om at understøtte en bred repræsentation i kommunalbestyrelserne, herunder særlige grupper, der i dag er underrepræsenterede. Arbejdsgruppen kan i den forbindelse pege på, at en forbedring af tillægsvederlaget til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn alt andet lige ville forbedre vilkårene for yngre deltagere i kommunalpolitik, der kan have behov for at betale sig fra børnepasning i forbindelse med varetagelsen af det kommunale hverv. Et sådant initiativ ville formentlig også i et vist omfang have et kønsmæssigt perspektiv.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet muligheden for at etablere en uddannelsespulje, der kunne sikre kommunalpolitikere mulighed for at efteruddanne sig ved deres udtræden af kommunalbestyrelsen.

Endelig har arbejdsgruppen i forbindelse med dette tema drøftet, at en forhøjelse af maksimumbeløbet for erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste ville kunne sikre, at tab, der lides i forbindelse med varetagelsen af det kommunalpolitiske hverv, i højere grad faktisk kan dækkes. En sådan ændring ville bredt set forbedre kommunalpolitikernes mulighed for at ”købe sig fri” fra deres erhvervsarbejde og ville således muligvis kunne bidrage til at understøtte en bredere erhvervsmæssig sammensætning af kommunalbestyrelserne, herunder i forhold til ansatte i det private erhvervsliv.

Spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers modtagelse af vederlag for varetagelse af andre hverv, herunder niveauet for den samlede vederlæggelse som modtagelsen af sådanne vederlag giver mulighed for, har været genstand for drøftelse i arbejdsgruppen. Der har i arbejdsgruppen været fremført det synspunkt, at den vederlæggelse, som kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager på særskilt grundlag, hører med til det samlede billede af kommunalpolitikernes vederlæggelse for det politiske hverv, og at det kan overvejes at inddrage kommunalpolitikernes modtagelse af vederlag for andre hverv som et element i kommende politiske overvejelser om det fremtidige generelle niveau for vederlæggelsen af kommunalpolitikere.

Endelig har arbejdsgruppen drøftet spørgsmålet om friere rammer for vederlæggelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmer, og arbejdsgruppen finder, at det i lyset af kommunalreformen kan overvejes – inden for centralt fastsatte regler – at give kommunerne friere rammer for vederlæggelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne. Arbejdsgruppen har i den forbindelse drøftet muligheden for en sammenlægning af puljerne til udvalgsformænd og udvalgsmedlemmer med henblik på at give adgang til en friere fordeling af vederlaget til udvalgsmedlemmer og udvalgsformænd.

Arbejdsgruppen finder, at det kan overvejes i forbindelse med en eventuel puljesammenlægning samtidig at skabe mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde vederlag fra udvalgspuljen til kommunalbestyrelsesmedlemmer i, herunder formanden for, et § 17, stk. 4-udvalg.

Arbejdsgruppen finder endelig, at det kan overvejes, at en eventuel sammenlægning af udvalgspuljer og udvalgsformandspuljer udformes på en sådan måde, at vederlæggelsen gøres uafhængig af valget af styreform, herunder også for de store kommuner.

Del II: Kommunalbestyrelsens sammensætning og arbejdsvilkår

Kapitel 3. Kommunalbestyrelsernes sociodemografiske sammensætning

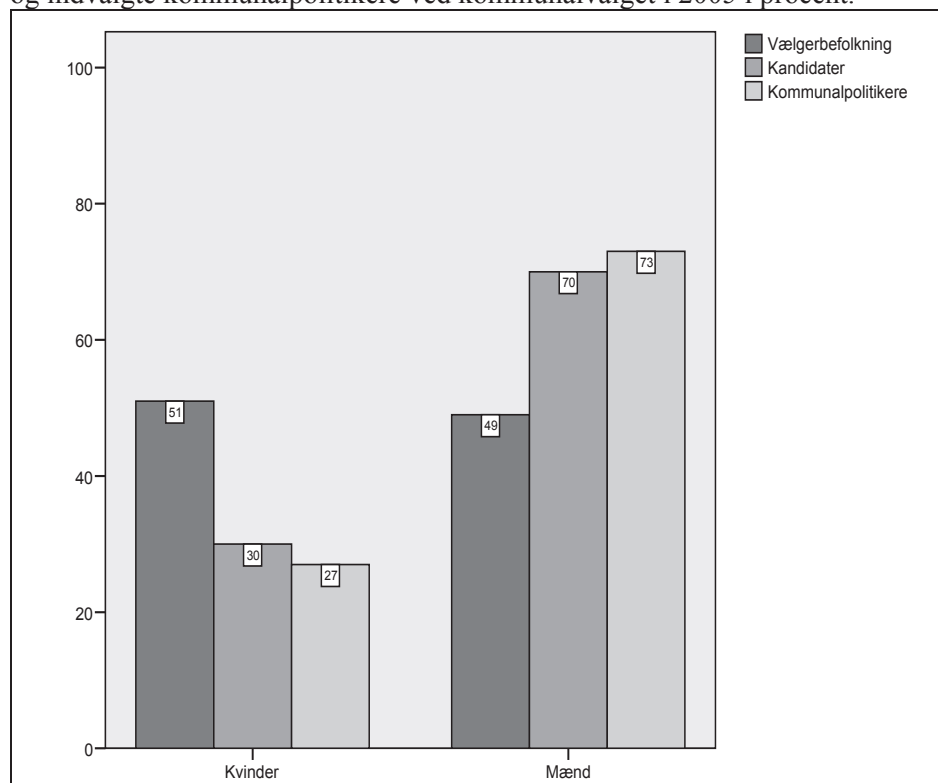
Arbejdsgruppen bad lektor Ulrik Kjær fra Syddansk Universitet om at udfærdige et notat med en oversigt over og diskussion af den eksisterende forskning vedrørende den del af kommissoriet, der er omfattet af første fase i arbejdsgruppens arbejde. Notatet er i sin helhed optrykt som bilag 1.

Med udgangspunkt i det udarbejdede notat præsenteres i det følgende kapitel en kort oversigt over sammensætningen af kommunalbestyrelserne på de udvalgte variabler: køn, alder, uddannelse og erhverv.

3.1. Kønsmæssig sammensætning.

Ved kommunalvalget i 2005 udgjorde kvinderne 27,3 pct. af de valgte kandidater. Til sammenligning blev der ved det seneste folketingsvalg i 2007 indvalgt 37,7 pct. kvinder. Kvinder er således underrepræsenterede i større udstrækning i kommunalpolitik end på landspolitisk niveau.

Figur 3.1.1. Kønsfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget i 2005 i procent.



Kilder: Beregnet på baggrund af: Danmarks Statistik – Statistikbanken (vælgerbefolkningen), Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg (kandidater og kommunalpolitikere).

Set i et historisk perspektiv har der ved hvert kommunalvalg siden 1937 været en lille, men konstant stigning i andelen af valgte kvinder (med undtagelse af 1997-valget). Siden kommunalvalget i 1989 har andelen af kvinder dog ligget forholdsvis fast. Som det fremgår af tabel 3.1.1., synes andelen af kvinder i kommunalbestyrelserne de seneste 20 år at være stagneret omkring 27 pct.

Tabel 3.1.1. Kønsfordelingen ved de sidste seks kommunalvalg.

Årstal	antal valgte kandidater	antal valgte kvinder	kvinder i pct.
1985	4.773	1121	23,5
1989	4.737	1249	26,4
1993	4.704	1312	27,9
1997	4.685	1260	26,9
2001	4.647	1255	27,0
2005	2.522	690	27,3

Kilde: Beregnet på baggrund af Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg.

Sammenlignes Danmark med andre europæiske lande, fremgår det af tabel 3.1.2., at Danmark indtager en placering omtrent midt i feltet. Sammenlignes Danmark alene med de andre nordiske lande, ligger Danmark forholdsvis langt bagefter. Som det fremgår, ligger de andre nordiske lande med helt fremme, når det gælder kvinders repræsentation i lokalpolitik.

Tabel 3.1.2. Andel kvinder blandt kommunalpolitikere i de 27 EU-lande (samt Norge og Island) ved det seneste kommunalvalg.

Placering:	Land:	% kvindelige kommunalpolitikere:
1	Spanien	46*
2	Sverige	42*
3	Letland	42
	(Norge)	38*
	(Island)	36*
4	Finland	36
5	Belgien	33*
6	Frankrig	33*
7	Estland	30
8	Bulgarien	30
9	England	29
10	Litauen	29
11	Ungarn	28
12	Danmark	27
13	Holland	26
14	Tjekkiet	25
15	Tyskland	24
16	Slovenien	22*
17	Polen	21

18	Luxemborg	21
19	Cypern	20
20	Slovakiet	20
21	Portugal	19*
22	Irland	19
23	Malta	18
24	Italien	17
25	Østrig	14
26	Grækenland	12*
27	Rumænien	11

Noter:

1) I de med *-mærkede lande findes der kvoter enten i valglovgivningen eller i flere af de politiske partiers interne regler.

2) Kvoterne sikrer ikke nødvendigvis 50/50 repræsentation, f.eks. dikterer kvoterne i Grækenland, at opstillingslister skal indeholde mindst 1/3 kvinder. I Slovenien er det underrepræsenterede køn via kvoter sikret mindst 20 pct. af pladserne. Ved næste valg stiger tallet til 30 pct. af pladserne.

3) Portugal har først indført kvoter efter seneste valg.

Kilde: Kvoter: <http://www.quotaproject.org>., Andel kvindelige kommunalpolitikere: Council of European Municipalities and Regions, 2008: Women in Local Politics in Europe. Draft version of February 2008. Paris: EMCR.

Tabel 3.1.3. viser, at kommunalreformen kan have bidraget til, at kvindeandelen ved kommunalvalget i 2005 forblev på ca. 27 pct. Ifølge beregninger foretaget af lektor Ulrik Kjær faldt kvindeandelen i sammenlægningskommunerne en smule, bl.a. fordi vælgerne lagde mere vægt på den geografiske variabel end køn. Fortsætterkommunerne derimod oplevede en lille stigning i andelen af valgte kvinder. I fald betydningen af den geografiske variabel aftager i de sammenlagte kommuner, kan det betyde, at mønstret med de mindre, men konstante stigninger i kvindeandelen, genindfinder sig.

Tabel 3.1.3. Kvindeandelen blandt kandidater og indvalgte politikere ved kommunalvalgene i 2001 og 2005, opdelt efter om kommunen indgår i en kommunesammenlægning eller ej, angivet i procent.

	Fortsætter- Kommuner	Sammenlægnings- kommuner	I alt
2001			
Kandidater	31,1	28,1	28,7
Kom. politikere	33,1	25,9	27,0
2005			
Kandidater	33,7	28,1	29,6
Kom. politikere	34,2	24,9	27,3

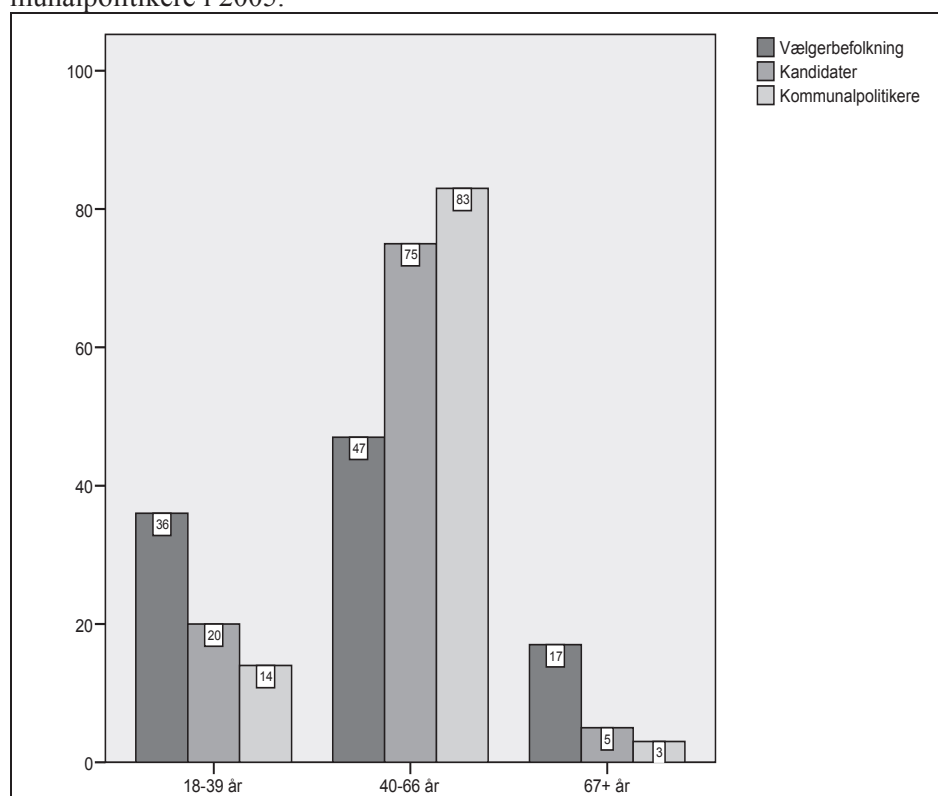
Note: Beregningerne giver stort set samme resultat, hvis andelenes beregnes som et gennemsnit af andelenes i de forskellige kommuner.

Kilde: Beregnet på baggrund af Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg.

3.2. Aldersmæssig sammensætning.

Indenrigsministeriets betænkning nr. 1271 fra 1994 om ”Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår” viste, at den typiske kommunalpolitiker var en midaldrende mand. De unge og de ældre var underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne. Den konklusion er fortsat gældende i 2009.

Figur 3.2.1. Aldersfordelingen blandt vælgerne, kandidater og indvalgte kommunalpolitikere i 2005.



Kilder: Beregnet på baggrund af: Danmarks Statistik – Statistikbanken (vælgerbefolkningen), Dicar’s kandidatdatabase (kandidater og kommunalpolitikere).

Figur 3.2.1. viser aldersfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget i 2005 i procent. Som det fremgår, er det fortsat de unge og de ældre, som er underrepræsenteret i kommunalbestyrelserne.

I forhold til kommunalvalget i 2001 blev der i 2005 valgt flere ældre kandidater, men også lidt flere unge. At andelen af kommunalpolitikere, som tilhører kategorien ældre, ville stige var forventeligt. Traditionelt har allerede indvalgte politikere lettere ved at blive genvalgt, end nye kandidater har ved at blive nyvalgt. Ved kommunalvalget i 2001 var 61 pct. af de valgte kandidater allerede medlem af kommunalbestyrelsen. Det tal voksede i 2005 til 70 pct., hvilket giver sammen med, at antallet af pladser til besættelse faldt fra 4.647 pladser i 2001 til 2.522 pladser. At der kom en lille stigning i andelen af unge kommunalpolitikere var mindre forudsigeligt.

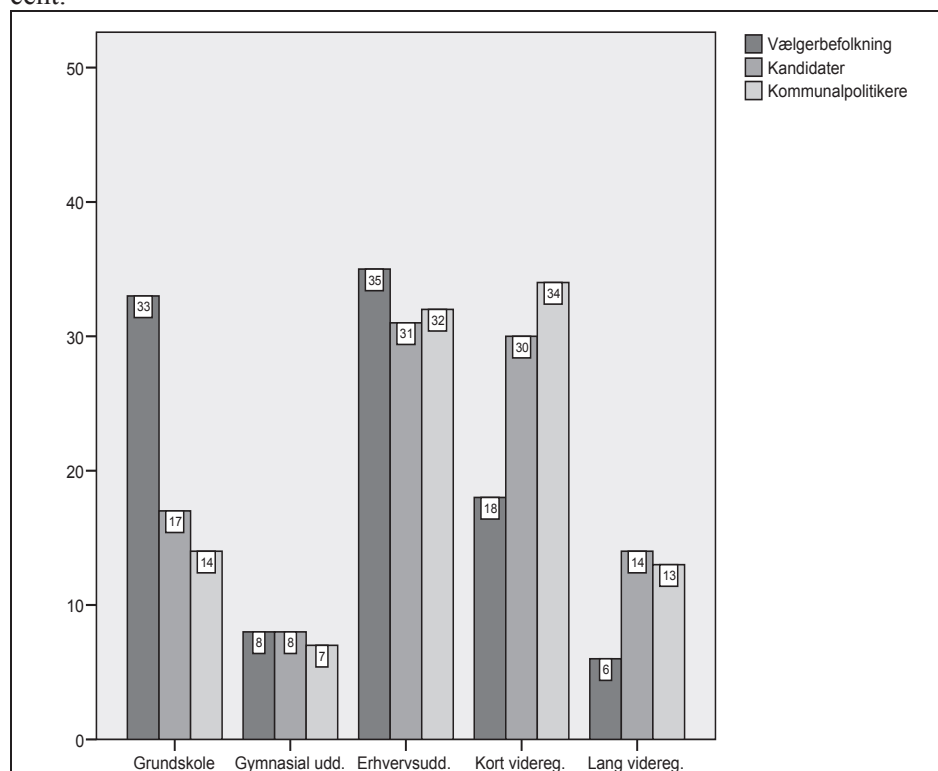
Forandringerne er dog af mindre karakter og ændrer ikke noget ved det overordnede billede af, at det første valg efter kommunalreformen tilsyneladende ikke har haft nogen væsentlig effekt på alderssammensætningen i kommunalbestyrelserne.

3.3. Uddannelsesmæssig sammensætning.

Den uddannelsesmæssige sammensætning i kommunalbestyrelserne har sjældent været diskuteret. Dette kan bl.a. skyldes, at der ikke tidligere har været tilstrækkeligt tilgængeligt statistisk materiale til belysning af uddannelsesvariablen.

Arbejdsgruppen har imidlertid via en specialkørsel hos Danmarks Statistik fået mulighed for at tilvejebringe et overblik over den uddannelsesmæssige sammensætning i kommunalbestyrelserne efter kommunalvalget i 2005.

Figur 3.3.1. Uddannelsesfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget i 2005 i procent.



Note: Der er tale om den højest afsluttede formelle skoleuddannelse. Nogle ganske få procentpoints personer med uoplyst uddannelsesstatus er fraregnet i beregningerne.

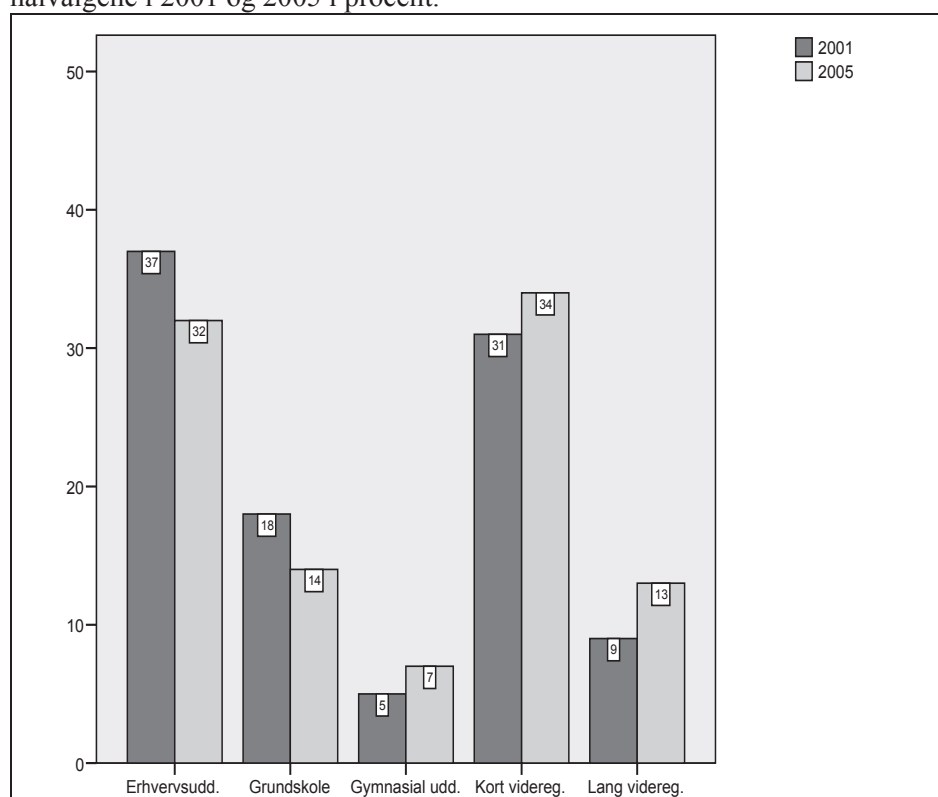
Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

Figur 3.3.1. viser, at andelen af kandidater og indvalgte kommunalpolitikere, der har en gymnasial uddannelse eller en erhvervsuddannelse, er stort set identisk med andelen i vælgerbefolkningen. Langt færre kommunalpolitikere end andelen i vælgerbefolkningen har alene en grundskoleuddannelse. Hele 47 pct. af kommunalpolitikere har en kort eller lang videregående uddannelse. Dette gælder kun for 24 pct. af vælgerbefolkningen.

Selvom kommunalpolitikere generelt er bedre uddannet end vælgerbefolkningen, er det ikke ensbetydende med, at en kort eller lang videregående uddannelse er en forudsætning for at blive indvalgt. 46 pct. af kommunalpolitikere har således ikke en studentereksamen.

Det er vanskeligt at vurdere, om kommunalreformen har haft en betydning for uddannelsesfordelingen i kommunalbestyrelserne. Figur 3.3.2. viser dog, at kommunalpolitikere efter valget i 2005 generelt havde et højere uddannelsesniveau end de kommunalpolitikere, der blev valgt i 2001. Dette kan dog ikke med sikkerhed tilskrives kommunalreformen.

Figur 3.3.2. Uddannelsesfordelingen blandt kommunalpolitikere ved kommunalvalgene i 2001 og 2005 i procent.



Note: Der er tale om den højst afsluttede formelle skoleuddannelse. Nogle ganske få procentpoints personer med uoplyst uddannelsesstatus er fraregnet i beregningerne.

Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

3.4. Erhvervsmæssig sammensætning.

Tidligere undersøgelser af kommunalbestyrelseres erhvervsmæssige sammensætning har været baseret på mindre stikprøver fra udvalgte kommunalbestyrelser. Via en specialkørsel hos Danmarks Statistik har arbejdsgruppen fået foretaget en præcis opgørelse over, hvor stor en andel af kommunalpolitikere der befinder sig inden for forskellige udvalgte beskæftigelsesformer.

Figur 3.4.1 viser, at der er en overrepræsentation af offentligt ansatte i kommunalbestyrelserne. Hele 58 pct. af de valgte kommunalpolitikere er at finde i

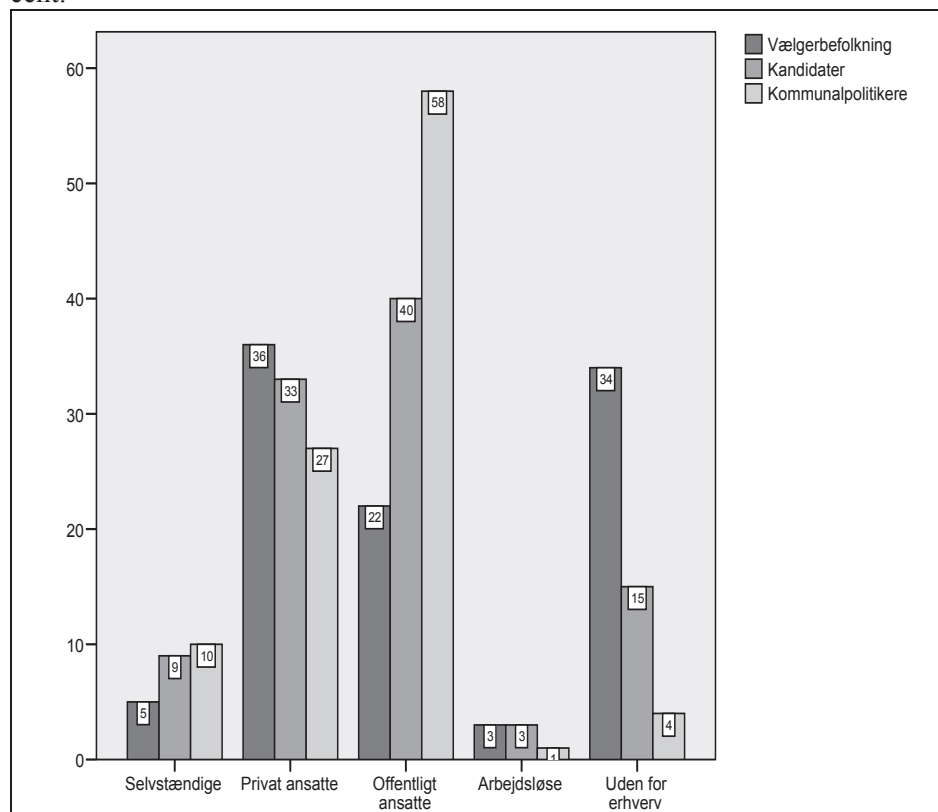
denne kategori. De offentlige ansatte udgør 40 pct. af de opstillede kandidater og 22 pct. af den samlede vælgerbefolkning.

En anden gruppe, som er overrepræsenteret, er de selvstændige. 10 pct. af de valgte kommunalpolitikere er selvstændige erhvervsdrivende. De udgør 9 pct. af de opstillede kandidater og 5 pct. af vælgerbefolkningen. Interessen for at opstille til kommunalpolitik er altså større blandt disse erhvervsgrupper – det samme er muligheden for at blive valgt.

Personer ansat i det private erhvervsliv er underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne. 27 pct. af de valgte kommunalpolitikere er ansat i det private erhvervsliv, men blandt de opstillede kandidater og i vælgerbefolkningen udgør gruppen henholdsvis 33 pct. og 36 pct.

Andre underrepræsenterede erhvervsgrupper er personer uden for erhverv og arbejdsløse. Disse grupper udgør kun 5 pct. af de valgte kommunalpolitikere, men 18 pct. af kandidaterne og 37 pct. af vælgerbefolkningen. I gruppen uden for erhverv befinder der sig mange unge studerende og mange ældre, som er pensionerede. Dermed understøtter den erhvervsmæssige fordeling også det billede, den aldersmæssige fordeling viste – nemlig, at de unge og ældre er underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne.

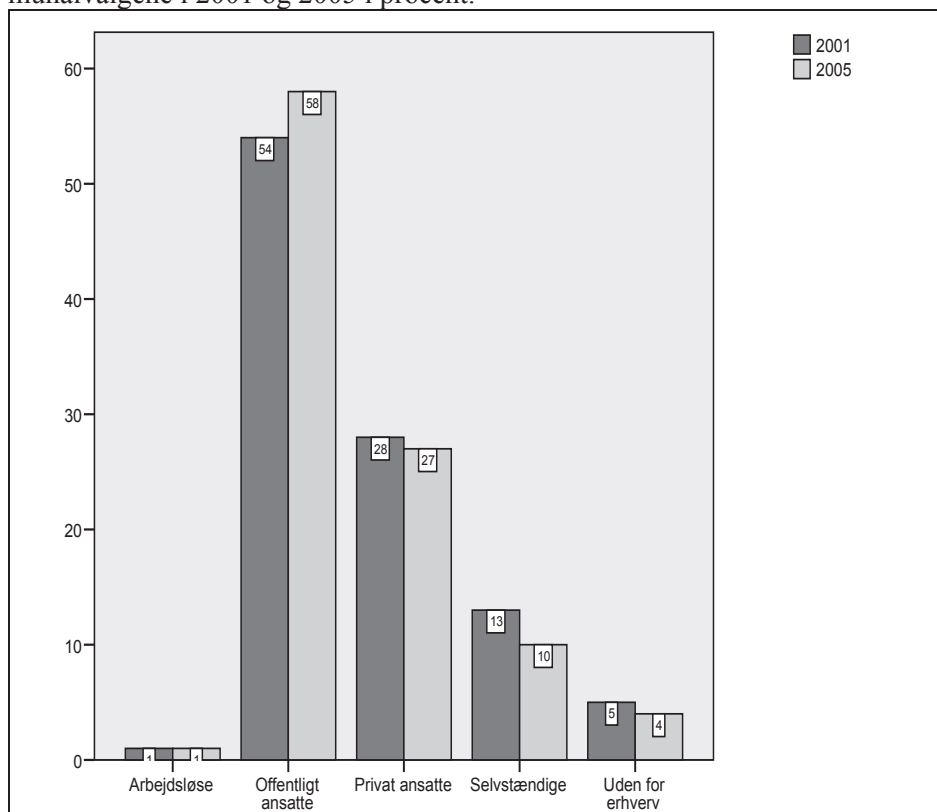
Figur 3.4.1. Beskæftigelsesfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget i 2005 i procent.



Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

Sammenlignes den erhvervmæssige sammensætning i kommunalbestyrelserne før kommunalreformen med sammensætningen efter det første valg til de nye kommunalbestyrelser, ser det ud til, at der kun er marginale forandringer. Figur 3.4.2. viser, at der efter valget i 2005 var stort set samme erhvervmæssige sammensætning som efter valget i 2001. Andelen af offentligt ansatte er dog vokset en anelse på bekostning af de andre erhvervsgrupper.

Figur 3.4.2. Beskæftigelsesfordelingen blandt kommunalpolitikere ved kommunalvalgene i 2001 og 2005 i procent.



Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

Kapitel 4. Rammevilkår og motivationsfaktorer for det kommunalpolitiske arbejde

4.1. Kommunalbestyrelsernes nye ansvarsområder efter kommunalreformen.

Kommunalreformen indebærer, at kommunerne overtog ansvaret for varetagelsen af en lang række borgernære velfærdsopgaver. Følgende opgaveområder blev overflyttet til kommunerne pr. 1. januar 2007, jf. strukturaftalen fra juni 2004.

- En styrket rolle i sundhedsvæsenet, hvor kommunerne tilskyndes til en effektiv forebyggelses-, trænings- og plejeindsats.
- Al genoptræning, der ikke foregår under sygehusindlæggelse.
- Jobcentre, der etableres i samarbejde mellem kommunerne og AF.
- Myndigheds- og finansieringsansvaret for alle sociale tilbud til borgerne.
- Institutioner for børn og unge med sociale eller adfærdsmæssige problemer.
- Myndigheds- og finansieringsansvaret for den vidtgående specialundervisning.
- Specialskoler, bortset fra de lands- og landsdelsdækkende.
- Myndigheds- og finansieringsansvaret for størstedelen af specialundervisningen for voksne.
- Tilbud om erhvervsservice.
- Større ansvar for den kollektive trafik.
- Ansvar for størstedelen af de hidtidige amtsveje.
- De fleste nuværende amtslige natur- og miljøopgaver.
- Større kompetence inden for den fysiske planlægning.
- Større ansvar for de lokale kulturtilbud.

Kommunerne får fortsat tilført nye opgaver. F.eks. er det aftalt på beskæftigelsesområdet, at der etableres et enstrengt kommunalt beskæftigelsessystem, som træder i kraft d. 1. august 2009. Aftalen betyder, at kommunerne fremover har ansvar for både forsikrede og ikke-forsikrede ledige.

Kommunalreformen og den fortsatte decentralisering af opgaver har således betydet, at kommunalbestyrelserne i dag har det politiske ansvar for flere opgaveområder end tidligere.

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt egentlige undersøgelser, som belyser konsekvenserne heraf for kommunalpolitikernes arbejdsbelastning. Arbejdsgruppen finder dog, at det øgede politiske ansvar i kølvandet på kommunalreformen – alt andet lige – kan pege i retning af en øget arbejdsbelastning. Det har i den forbindelse også været anført, at der med færre kommunalpolitikere er behov for, at den enkelte kommunalpolitiker bruger mere tid på kontakten med borgerne.

Væksten i opgaveområder taler således i sig selv for, at der er sket en stigning i omfanget af arbejdet i kommunalbestyrelserne og udvalgene set under et. Det skal dog samtidig noteres, at arbejdsbelastningen ikke alene er en funktion af omfanget af opgaver, men også afhænger af tilrettelæggelsen af arbejdet i de politiske organer, herunder afgrænsningen af sager, der forelægges til politisk beslutning, og det materiale, som de kommunale administrationer tilvejebringer til brug for arbejdet i kommunalbestyrelserne og udvalgene. Arbejdsgruppens overvejelser herom følger i afsnit 6.4.

Væksten i opgaveområder har endvidere, udover de mere kvantitative effekter i forhold til det nødvendige tidsforbrug, også betydet, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne i dag løfter et samlet større politisk ansvar.

Flere af de kommunalpolitikere, som deltog i arbejdsgruppens høring, gav i den forbindelse udtryk for, at der efter kommunalreformen stilles større krav til den enkelte kommunalpolitiker som følge af en stigende kompleksitet i de sager, der forelægges kommunalbestyrelsen. Dette stemmer overens med, at en række af de opgaver, som kommunerne har overtaget, vedrører mere specialiserede velfærdsopgaver, der tidligere blev varetaget af amtskommunerne. Arbejdsgruppen har noteret sig, at repræsentanterne fra partiorganisationerne, kommunalpolitikere og de forskere, som deltog i arbejdsgruppens høringer, overordnet vurderede, at kommunalpolitikere oplever et stigende arbejdspress og formentlig en vækst i den tid, der bruges på det kommunalpolitiske arbejde.

Endvidere kan det konstateres, at antallet af kommunalpolitikere er blevet reduceret. Den kommunale opgaveportefølje skal hermed løses af færre folkevalgte i færre kommuner, og det lokalpolitiske ansvar for den enkelte kommunalbestyrelse er dermed blevet større.

Arbejdsgruppen har også noteret sig, i forbindelse med høringerne og KL's afrapportering af deres demokratiprogram, at der generelt er givet udtryk for, at kommunalpolitikere oplever en stigende mediebevågenhed. En udvikling der har afsæt i decentraliseringen af flere opgaver til det kommunale niveau. Den stigende mediebevågenhed kan således ses i sammenhæng med, at kommunalbestyrelsens politiske og økonomiske prioriteringer efter kommunalreformen har fået endnu større betydning for det samlede offentlige serviceniveau, som borgerne oplever, end tidligere.

4.2. Kommunalpolitikernes motivationsfaktorer.

Der findes givet mange forskellige motivationsfaktorer bag at lade sig opstille til kommunalvalgene.

Arbejdsgruppen finder imidlertid på baggrund af tidligere forskningsundersøgelser og de gennemførte høringer, at følgende motivationsfaktorer kan fremhæves:

- Muligheden for at påvirke beslutninger i særlige sager.
- Et ønske om at få indflydelse på lokalområdet.
- Generelt partipolitisk engagement.
- Egne erfaringer – både positive og negative – med kommunen.
- Organisatoriske forhold – f.eks. ønske om at samle stemmer til partiet.
- Følelse af forpligtigelse over for folkestyret – borgerligt.
- Generel interesse for deltagelse i foreningsarbejde og lignende.

Disse motiver er stadig aktuelle, når det gælder kommunalpolitikeres overvejelser om at genopstille. Men i den situation kommer der også yderligere motivationsfaktorer i spil:

- Tilfredsheden ved at opleve implementeringen og konsekvenserne af den politik man selv har været med til at beslutte.
- Tilfredsheden ved at opnå politiske resultater ved brede forlig og konstruktivt samarbejde, alt imens der stadig er plads til politisk forskellighed.

Omvendt har arbejdsgruppen også noteret en række faktorer, som opleves som demotiverende for kommunalpolitikere og gør det mindre attraktivt at stille op til kommunalvalg:

- Manglende anerkendelse af det kommunalpolitiske arbejde fra offentligheden og arbejdsgivere.
- En alt for udfarende presse og fornemmelsen af klapjagt på lokalpolitikere.
- Det er vanskeligt at balancere erhvervskarriere, familieliv og kommunalpolitik.
- Alt for regulerende centrallovgivning.

Arbejdsgruppen finder det dog i den forbindelse værd at fremhæve, at en meget stor andel af kommunalpolitikere synes at blive i kommunalpolitik, når de først er blevet involveret. Dette fremgår af den høje genopstillingsprocent.

Ved valget i 2001 genopstillede 71 pct. af de kandidater, som var blevet valgt ved det foregående valg. Ved valget i 2005 valgte 62 pct. at genopstille, selvom antallet af pladser i kommunalbestyrelserne blev reduceret fra 4.647 til 2.522¹.

Den enkeltes motivation til at gå ind i lokalpolitik er central, men påvirkes utvivlsomt også af, hvorledes familie, venner og evt. arbejdsplads reagerer.

¹ Buch, 2007 - "Nye kommunevalg?"

Langt de fleste kommunalpolitikere oplever her, at de har opbakning fra familie og venner til deres lokalpolitiske engagement. En undersøgelse blandt de opstillede kandidater i 2005 viser, at 82 pct. oplevede deres ægtefælle eller samlever som værende positiv over for deres kandidatur. 84 pct. oplevede, at deres venner bakkede positivt op².

Undersøgelsen viste imidlertid også, at kun 53 pct. af kandidaterne følte, at deres arbejdsgiver var positivt indstillet over for deres kandidatur. Tallet for arbejdskolleger var 65 pct.³. Dette billede blev bekræftet over for arbejdsgruppen af de til høringen inviterede kommunalpolitikere, som yderligere påpegede, at problemet også er, at de ofte har dårlig samvittighed over for deres arbejdsplads og kolleger, hvis det kommunalpolitiske arbejde foregår inden for normal arbejdstid.

² Buch, 2007 – ”Nye kommunevalg?”

³ Buch, 2007 – ”Nye kommunevalg?”

Kapitel 5. Arbejdsgruppens overvejelser om rekrutteringen til kommunalpolitik

I forbindelse med høringen med repræsentanterne fra de politiske partier i efteråret 2008 blev det oplyst, at processen med opstilling af kandidater til kommunalvalget i november 2009 så småt var i gang i partierne, og at processen ville accelerere hen over foråret.

Arbejdsgruppen fandt derfor, at det ville være hensigtsmæssigt at fremlægge eventuelle forslag med sigte på at understøtte et bredt rekrutteringsgrundlag tidligere end 1. maj som angivet i kommissoriet.

Arbejdsgruppens drøftelser mandede ud i en ”Status februar 2009 for arbejdet i arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår”, som blev afleveret til velfærdsministeren den 2. februar 2009.

Statuspapiret indeholdt dels en afrapportering af arbejdsgruppens hidtidige arbejde og planerne for det videre arbejde, dels en række forslag til at understøtte opstillingsprocessen og valgdeltagelsen. Papiret er i sin helhed optrykt som bilag 2.

Som det fremgår af Statuspapiret, har arbejdsgruppen fået bekræftet, at kommunestyret som demokratisk institution fortsat står meget stærkt i Danmark – også i et internationalt perspektiv. Den omfattende decentralisering af opgaver til det kommunale niveau og de høje stemmeprocenter ved kommunalvalgene er stærke indikatorer herpå. Men udviklingen i andre vestlige lande viser, at en høj stemmeprocent langt fra er nogen selvfølge. Der er således løbende behov for at overveje, hvorledes en bred rekruttering af kandidater og en fortsat høj stemmeprocent kan understøttes.

Det fremgår af analyserne i kapitel 3 af kommunalbestyrelsernes sociodemografiske sammensætning, at der kan være grund til at gøre en indsats for at sikre en mere ligelig repræsentation i forhold til køn, alder og erhverv.

Den aktuelle kvinderepræsentation på 27 pct. har således været stort set uændret siden 1989, og internationalt set er Danmark sakket bagud i forhold til såvel de nordiske lande som en lang række andre europæiske lande.

Den større kvinderepræsentation kan i en række lande tilskrives forskellige forhold, herunder kvoter. Eventuel anvendelse af kvoter må således være et spørgsmål, der som hidtil skal finde sin afgørelse i de enkelte politiske partier.

Aldersmæssigt ses en vis overrepræsentation af de midaldrende vælgere. Langt de fleste kommunalpolitikere er mellem 40 og 60 år.

Arbejdsgruppen har i denne forbindelse drøftet, om den nuværende ordning, hvor kandidaternes geografiske tilhørsforhold efter anmodning fra den enkelte kandidatliste skal angives på stemmesedlen, kunne suppleres med mulighed for angivelse af alder. Det er i givet fald den enkelte kandidatliste, der selv beslutter, om kandidaternes alder skal angives. Da den nuværende ordning fortsat er

relativt ny – den stammer fra en regelændring i 2005 gældende for valgene i 2005 i de nye sammenlagte kommuner, som i 2007 blev udstrakt til at gælde for alle kommuner – og da man også kunne rejse spørgsmål om behovet for at angive andre oplysninger, f.eks. kandidatens stilling, på stemmesedlen, har arbejdsgruppen henset til behovet for en begrænsning af, hvilke oplysninger der skal stå på stemmesedlen, ikke forholdt sig nærmere til dette spørgsmål.

Erhvervsmæssigt er privatansatte underrepræsenteret. En del af baggrunden kan være, at der muligvis fortsat er en større grad af fleksibilitet på offentlige arbejdspladser i forhold til at varetage et hverv som kommunalpolitiker, dvs. forskelle i graden af fleksibilitet i forskellige jobs.

Arbejdsgruppen finder i denne forbindelse, at der allerede med de gældende regler i lov om kommunernes styrelse (KSL § 16 b - d) er sikret lønmodtagere de formelle muligheder for at varetage et politisk hverv. Men der kan være behov for en holdningsbearbejdelse, hvor arbejdsgivere og arbejdskolleger ser medarbejderes deltagelse i lokalpolitik som positivt. Der kan i den forbindelse bl.a. sættes fokus på de kvalifikationer, kommunalpolitikere opnår igennem det politiske arbejde – kvalifikationer, der også kan komme arbejdspladsen til gode.

Samtidigt er det vigtigt, at det indgår i overvejelserne om mødetilrettelæggelsen, herunder mødetidspunkter, i såvel den enkelte kommunalbestyrelse som de enkelte udvalg, at der kan være forskellige hensyn at tage. Præferencerne i forhold til mødetidspunkter kan variere mellem medlemmer i eller uden for erhverv, med eller uden mindre børn etc. Der er således behov for at finde en balance, der ikke gør det særligt vanskeligt for bestemte grupper at deltage. Der henvises til kapitel 6 for yderligere overvejelser.

Som det fremgår, har arbejdsgruppen taget udgangspunkt i, at det demokratisk opfattes som positivt – med respekt for vælgernes frihed til selv at bestemme, hvem den enkelte vælger ønsker at stemme på – at arbejde hen mod en større repræsentativ afspejling af vælgerbefolkningens køns-, alders og erhvervsmæssige sammensætning. Det skal imidlertid nævnes, at fokus på én variabel, f.eks. køn, kan have indflydelse på andre repræsentativitetsvariabler, som f.eks. erhvervsmæssig sammensætning. Det er således ikke sikkert, at en mere præcis afspejling på alle variable kan opnås på en og samme tid.

Arbejdsgruppen finder endelig, at der på baggrund af høringerne med lokalpolitikere om deres motivationsfaktorer kan være behov for et modspil i forhold til et negativt billede, der nogle gange tegnes i offentligheden af lokalpolitik og lokalpolitikere. Et billede, hvor kommunalpolitikeres indflydelse ensidigt beskrives som stærkt indskrænket, og hvor det at være kommunalpolitiker indebærer risiko for negativ personlig offentlig eksponering. Der er behov for at få aflivet nogle af de kommunalpolitiske myter og få sat positivt fokus på det arbejde, kommunalpolitikere udfører.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund i Statuspapiret fra februar 2009 fremlagt følgende forslag med sigte på at understøtte den generelle interesse for

kommunalpolitik og opstillingsprocessen af kandidater til næste kommunalvalg.

1. Der tages initiativ til udarbejdelse af et indstik til udsendelse via udvalgte dagblade op til kommunalvalget i november 2009. Indstikket skal understøtte en høj stemmeprocent, hvor kommunalbestyrelsernes arbejde præsenteres i en let og populær form. Hovedbudskabet skal være, at det er nu, der skal vælges politikere til de lokale politiske organer med stor politisk indflydelse på vores fælles hverdag.

Opfølgning forventes umiddelbart efter sommerferien.

2. Der udarbejdes en kort overvejende faktuel folder om arbejdet i kommunalbestyrelserne, som kan stilles til rådighed for partiforeningernes rekrutteringsarbejde. Igen med en fremhævelse af, at der er masser af indflydelse at søge. At alle kan deltage – og mere offensivt pege på behovet for at flere kvinder og flere i private erhverv søger valg. Fordi folderen har til formål at påvirke rekrutterings- og opstillingsfasen, er dette projekt allerede gennemført i regi KL og Indenrigs- og Socialministeriet.

KL har i februar udgivet en folder, der er optrykt i bilag 3.

3. Partierne opfordres til at sætte særlig fokus på den kønsmæssige ligestilling i forbindelse med opstillingen af kandidater. Målet er, at flere kvinder opstilles med en højere placering på listerne end hidtil. Arbejdsgruppen har noteret, at ministeren for ligestilling i marts 2009 har afholdt en konference med fokus på at fremme antallet af kvinder på opstillingslisterne.

Den daværende velfærdsminister tog temaet op ved den nævnte konference i marts.

4. Der tages initiativ til en drøftelse med erhvervsorganisationer mv. med henblik på at fremme en positiv og aktiv opbakning i virksomhederne til medarbejderes deltagelse i lokalpolitik. Der udarbejdes et fælles charter herom (mellem staten, KL og erhvervsorganisationer mv.).

Der er iværksat indledende drøftelser med erhvervsorganisationerne.

5. En tilkendegivelse fra regeringen og KL's side om, at der – med afsæt i arbejdsgruppens arbejde – vil ske en politisk drøftelse af vederlagene for deltagelse i lokalpolitisk arbejde.

Herudover har KL og Indenrigs- og Socialministeriet, i forlængelse af arbejdsgruppens drøftelser, iværksat et bogprojekt. Formålet med bogen er at gengive kommunalpolitikeres egne beretninger om det politiske arbejde i kommunalbestyrelserne og give offentligheden indblik i de drivkræfter og dilemmaer, livet

som lokalpolitiker kan bestå af. Bogen skal udkomme i ugerne op til kommunalvalget.

Del III: Arbejdstilrettelæggelse og vederlag

Kapitel 6. Arbejdstilrettelæggelse m.v.

6.1. Indledning.

Arbejdsgruppen har fået til opgave bl.a. at belyse, om der er behov for at opdatere arbejdsvilkårene for kommunalpolitikernes arbejde.

Den kommunale styrelseslov indeholder en række regler, der berører kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Dette gælder vederlagsreglerne, som er særskilt behandlet i kapitel 7, men også en række regler om arbejdstilrettelæggelsen m.v. i de kommunalpolitiske organer. Hensynene bag sidstnævnte regler er bl.a. at sikre kommunalpolitikere visse rettigheder og at give offentligheden adgang til oplysninger om, hvad der foregår på det politiske niveau i kommunen. Herudover indeholder loven regler, der udstikker rammer for, at den enkelte kommunalbestyrelse kan skabe de arbejdsvilkår, som bedst passer til den pågældende kommune og de politikere, der virker i den.

Arbejdsgruppen er af den opfattelse, at kommunalbestyrelsens frihed til selv at fastlægge sine arbejdsvilkår er af stor betydning for et velfungerende politisk niveau i kommunerne. Gruppen finder samtidig, at den gældende lovgivning i alt væsentligt sætter de fornødne rammer herfor.

Derfor har arbejdsgruppen, for så vidt angår spørgsmålet, om der er behov for en opdatering af reglerne om arbejdstilrettelæggelse, alene fundet anledning til på enkelte punkter at overveje ændring af reglerne. Afsnit 6.2. indeholder en beskrivelse af gældende ret på disse punkter og arbejdsgruppens overvejelser om eventuelle ændringer, herunder gruppens anbefalinger, på disse punkter findes i afsnit 6.3.

Samtidig har der i arbejdsgruppen været enighed om, at der bør sættes fokus på de muligheder, som kommunalbestyrelserne har for at gøre arbejdstilrettelæggelsen så hensigtsmæssig som muligt for kommunalpolitikere. Arbejdsgruppen har derfor i afsnit 6.4. overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en vejledning herom til kommunerne.

6.2. Gældende ret.

Dette afsnit indeholder en gennemgang af gældende ret for så vidt angår de spørgsmål, hvor arbejdsgruppen har fundet anledning til at overveje ændring af reglerne. Arbejdsgruppens overvejelser findes i afsnit 6.3.

6.2.1. Mulighederne for at anvende cirkulation, elektronisk kommunikation og telefonmøder som alternativ til fysiske møder.

6.2.1.1. Kommunalbestyrelsen.

For så vidt angår de dagsordenspunkter, der behandles for åbne døre, må offentlighedsprincippet i § 10, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse, anses at være til hinder for, at kommunalbestyrelsesmøder afholdes som telefonmøder, eller at møderne erstattes af cirkulation og elektronisk kommunikation, idet offentligheden herved vil blive afskåret fra at overvære forhandlingerne.

Kommunalbestyrelsens behandling af lukkede dagsordenspunkter i telefonmøder eller ved cirkulation eller elektronisk kommunikation vil typisk ikke være aktuelt, idet disse punkter behandles som en del af et kommunalbestyrelsesmøde med både åbne og lukkede dagsordenspunkter.

6.2.1.2. Udvalgene.

Cirkulation og elektronisk kommunikation:

I betænkning 1271/1994 om kommunalpolitikeres arbejdsvilkår er det i et afsnit om kommunalpolitikernes anvendelse af teknologiske arbejdsredskaber (side 47 f.) anført, at det må anses for udelukket, at udvalgene generelt behandler sager elektronisk, men at enkeltstående sager dog vil kunne behandles elektronisk, hvis alle udvalgets medlemmer er enige heri.

Som begrundelse herfor anføres, at de trufne beslutninger skal dokumenteres i den underskrevne beslutningsprotokol, der tillige skal vise, hvilke medlemmer der er ansvarlige for beslutningerne. Der henvises endvidere til, at det følger af § 20, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse, at udvalgene udøver deres virksomhed i møder. Endelig henvises til, at styrelseslovens bestemmelser om, at en række oplysninger skal være til rådighed for borgerne, så de kan gennemgå dem og eventuelt få kopi heraf, kan være til hinder herfor.

Det er på denne baggrund nærliggende at antage, at det anførte om elektronisk behandling af enkeltstående sager skal forstås i forlængelse af den almindelige antagelse af, at enkelte sager uanset bestemmelsen i § 20, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse kan behandles af et udvalg ved cirkulation, dvs. på skriftligt grundlag, når der er enighed herom, jf. herved lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 134. Betænkningen må herefter på dette punkt forstås således, at cirkulation af enkelte sager kan erstattes af elektronisk kommunikation som f.eks. udveksling af e-mails, hvis medlemmerne er enige om det.

Kravet om beslutningsprotokol og dennes underskrivelse vil i dag kunne opfyldes ved anvendelse af en elektronisk protokol og elektronisk signatur og er dermed ikke i sig selv til hinder for afgørelse af sager på skriftligt grundlag, ved cirkulation, pr. e-mail el. lign. Heller ikke borgernes muligheder for at få adgang til udvalgets dokumenter er i dag til hinder for disse afgørelsesformer. Der henvises nærmere til det nedenfor anførte vedrørende telefonmøder.

Imidlertid vil en udvidelse af adgangen til at afgøre udvalgssager på skriftligt grundlag som ved cirkulation, pr. e-mail el. lign. være et brud med bestemmelsen om, at udvalgene udøver deres virksomhed i møder, idet det ikke giver mulighed for mundtlig drøftelse.

På denne baggrund må det lægges til grund, at adgangen til at afgøre udvalgs-sager ved cirkulation eller pr. e-mail el. lign. i overensstemmelse med betænknin-gen er begrænset både således, at alle medlemmerne skal være enige herom, hvis en sag skal afgøres på denne måde, og således at denne afgørelsesmåde kun kan anvendes for ”enkelte sager”. Den sidste betingelse giver det enige udvalg en vis margin for at beslutte, hvornår en sag kan afgøres på skriftligt grundlag, men vil samtidig være til hinder for, at væsentlige dele af udvalgets arbejde foregår på denne måde.

I praksis vil udvalgets enighed om at afgøre en sag ved cirkulation eller pr. e-mail el.lign. kunne konstateres ved, at formanden udsender en sag med henblik på en sådan afgørelse, og ingen medlemmer i forbindelse med deres stillingta-gen til sagen protesterer mod denne afgørelsesform.

Telefonmøder:

Det må på baggrund af det anførte vedrørende cirkulation og elektronisk kom-munikation antages, at et udvalg også vil kunne behandle enkelte sager telefo-nisk, hvis der er enighed om det.

Der er imidlertid ikke herved taget stilling til, om telefonmøder kan erstatte de møder, i hvilke udvalgenes sager som udgangspunkt skal behandles. Det be-mærkes i den forbindelse, at det ovenfor gengivne afsnit fra betænkning 1271/1994 ikke direkte tager stilling til telefonmøder.

Et telefonmøde opfylder kravet til et møde, således som dette forstås efter § 16, stk. 1, litra a, i lov om kommunernes styrelse, hvorefter udvalget skal være indkaldt til det pågældende møde, og medlemmerne skal deltage i en forhand-ling og træffe beslutning eller i hvert fald have mulighed herfor. Et telefonmø-de giver også mulighed for den mundtlige udveksling af synspunkter, som er karakteristisk for et møde.

Lovens regler om mødernes praktiske afvikling ses heller ikke at være til hin-der for, at udvalgsmøder kan afholdes som telefonmøder. Kravet om beslut-ningsprotokol og dennes underskrivelse må antages at kunne opfyldes ved an-vendelse af en elektronisk protokol og elektronisk signatur og kræver dermed ikke, at medlemmerne fysisk er samlet. Hverken bestemmelserne om beslut-ningsprotokol, om underskrift af beslutningsprotokollen eller formålet med kravet om underskrift på protokollen ses at forudsætte en fysisk underskrift. Det bemærkes herved, at formålet med underskriftskravet – ud over at tjene til dokumentation for medlemmernes deltagelse i mødet – navnlig er at dokumen-tere, hvilke beslutninger der er truffet på mødet, og hvilke medlemmer der er ansvarlige for beslutningerne. Underskriftskravet vil således også kunne opfyl-

des med en elektronisk signatur, der på betryggende vis identificerer underskriveren.

Afvikling af møderne som telefonmøder er heller ikke til hinder for, at andre end udvalgsmedlemmer kan deltage i møderne i det omfang lovens § 20, stk. 4 og 5 giver mulighed herfor.

Endvidere er udvalgsrådets afholdelse som telefonmøder ikke til hinder for, at borgerne i det omfang, lovgivningen giver dem ret hertil, kan få adgang til og eventuelt kopi af de dokumenter, som har været drøftet på mødet.

Lovens § 20, stk. 1, stiller krav om, at økonomiudvalget og de stående udvalgs mødeplaner indeholder oplysninger om både hvornår og *hvor* udvalgets møder skal holdes. Reglen om mødeplan er indført i 1995 på grundlag af et forslag fra betænkning 1271/1994, og formålet med reglen var at forbedre udvalgsmedlemmernes muligheder for at tilrettelægge deres arbejde og forbedre koordinationen i forhold til kommunalbestyrelsesmøder. Mødeplanen kan af ethvert udvalgsmedlem forlanges indbragt til afgørelse af kommunalbestyrelsen.

Mødeplanen er bindende, således at den som udgangspunkt kun kan ændres ved enighed i udvalget. Ved enighed kan udvalget også aflyse møder. Derimod kan formanden ikke på egen hånd aflyse et møde, medmindre der enten slet ingen sager er til behandling, eller tungtvejende grunde gør aflysning nødvendig, f.eks. fordi vejr- eller trafikforhold gør det umuligt for flere af medlemmerne at komme frem til mødet. Mødeplanen afskærer ikke afholdelsen af ekstraordinære møder, hvilket skal finde sted, når formanden eller et flertal i udvalget finder dette fornødent. Der henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, side 134 f, jf. side 33.

Også i tilfælde hvor et flertal i udvalget har pålagt formanden at indkalde til et ekstraordinært møde, er det formanden, der fastsætter tid og sted for afholdelsen af et sådant ekstraordinært møde, jf. for så vidt angår borgmesterens kompetence som formand for kommunalbestyrelsen betænkning 1425/2002 om indsigt i den kommunale forvaltning, side 70 og side 157 f.

Tid og sted for møder fastsat i mødeplanen kan således ændres ved enighed i udvalget, og formanden kan indkalde til ekstraordinære møder, for hvilke mødestedet ikke vil fremgå af mødeplanen. På den baggrund og navnlig under hensyn til, at formålet med bestemmelsen om mødeplan ikke er at sikre, at møderne afholdes som fysiske møder, men derimod at fremme planlægning og koordination, kan bestemmelsen om, at det af mødeplanen skal fremgå, *hvor* et møde skal finde sted, ikke anses at være til hinder for, at udvalgsrådets afholdelse som telefonmøder. I den forbindelse bemærkes, at det må fremgå af mødeplanen, når ordinære møder skal afholdes som telefonmøder, og hvordan de teknisk skal afvikles.

Udvalgsrådets vil således kunne afholdes som telefonmøder, og som det mindre i det mere vil møderne kunne afholdes således, at nogle deltagere er fysisk samlet, mens andre deltager pr. telefon.

Medmindre noget andet er fastsat i udvalgets forretningsorden eller mødeplan, eller kommunalbestyrelsen har besluttet noget andet, må det antages, at beslutning om at afholde et møde som telefonmøde kan træffes af formanden, hvis opgave det er at forberede og indkalde til udvalgets møder. Formanden vil således kunne beslutte, at et ekstraordinært møde afholdes som telefonmøde. Dette vil også gælde, hvor et flertal i udvalget har pålagt formanden at indkalde det ekstraordinære møde.

Muligheden for at afholde møder som telefonmøder gælder også for § 17, stk. 4-udvalg.

6.2.2. Mulighederne for elektronisk udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Lov om kommunernes styrelse indeholder en række regler om udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer. Efter lovens § 8, stk. 4, skal borgmesteren sørge for, at der så vidt muligt 4 dage inden kommunalbestyrelsens møder udsendes en dagsorden til medlemmerne. Efter § 8, stk. 5, kan kommunalbestyrelsen beslutte, at medlemmerne skal have tilsendt sagsmateriale til brug for behandlingen af sagerne. Efter § 9, stk. 3, har et medlem ret til at få tilsendt en kopi af sagsmateriale, hvori den pågældende har ret til sagsindsigt. Efter § 20, stk. 6, har ethvert medlem af kommunalbestyrelsen med de begrænsninger, der følger af reglerne om tavshedspligt, ret til efter anmodning at få tilsendt dagsordener, beslutningsprotokoller og sagsmateriale fra udvalg, som vedkommende ikke selv er medlem af.

Endvidere indeholder lov om kommunernes styrelse regler om ret til indsigt i materiale. Efter lovens § 8, stk. 4, skal materiale, der er optaget på dagsordenen så vidt muligt være tilgængeligt for medlemmerne mindst 3 hverdage inden et møde. Efter lovens § 9, stk. 1, har et medlem ret til at gennemse sagsmateriale, der i endelig form foreligger i kommunens administration.

Reglerne om fremsendelse af materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmer er ikke til hinder for, at fremsendelsen kan ske elektronisk. Reglerne om medlemmernes ret til indsigt i materiale er heller ikke til hinder for, at adgangen til sagsindsigt kan etableres elektronisk.

Kommunen vil således kunne benytte en praksis, hvorefter materiale udsendes til medlemmerne elektronisk, f.eks. ved at de – med de fornødne sikkerhedsforanstaltninger – kan koble sig på kommunens IT-system og derved få adgang til dokumenterne ("byrådsportal" el.lign.).

På grundlag af bemærkningerne i betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, der danner grundlag for bestemmelsen i styrelseslovens § 8, stk. 5, må bestemmelserne om udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmerne dog forstås således, at kommunalbestyrelsens medlemmer ikke kan pålægges at modtage sagsmateriale elektronisk. Der henvises til betænkningens side 49 f.

Hvis der blandt kommunalbestyrelsens medlemmer er nogle, der ikke er i stand til eller ikke ønsker at anvende IT, må det derfor sikres, at disse medlemmer på anden måde får adgang til oplysningerne, herunder får fremsendt oplysninger i det omfang, de efter loven har krav herpå. Kommunalbestyrelsen kan heller ikke pålægge et kommunalbestyrelsesmedlem udgifter i forbindelse med udsendelse af materiale via IT, såfremt medlemmet modsætter sig dette. Tilsvarende må reglerne om adgangen til at gennemse materiale forstås således, at medlemmer, der ikke er i stand til eller ønsker at anvende IT i den forbindelse, kan udøve deres ret til at gennemse materialet på anden måde, dvs. ved at møde op i forvaltningen.

Kommunalbestyrelsen kan efter lovens § 8, stk. 5, beslutte, hvorvidt og på hvilken måde medlemmerne kan forlange, at der til brug for behandlingen af sagerne tilvejebringes oplysninger eller ydes teknisk bistand fra administrationen. Denne bestemmelse forudsætter i overensstemmelse med det ovenfor anførte, at det ved anvendelse af elektronisk kommunikation sikres, at medlemmer, der ikke kan eller ønsker at anvende IT, på anden måde får adgang til oplysningerne.

Kommunalbestyrelsen kan efter lovens § 16, stk. 11, beslutte at yde medlemmerne godtgørelse af udgifter til pc m.v. med henblik på, at deres praktiske deltagelse i det kommunalpolitiske arbejde derved lettes eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

6.2.3. Offentliggørelse af oplysninger på kommunens hjemmeside.

Lov om kommunernes styrelse indeholder en række regler, hvorefter kommunen er forpligtet til at offentliggøre oplysninger. Nogle af disse regler - men ikke dem alle - foreskriver bestemte offentliggørelsesmåder:

- Kommunalbestyrelsens mødeplan og afholdelse af ordinært kommunalbestyrelsesmøde skal *bekendtgøres i den lokale presse* efter kommunalbestyrelsens nærmere bestemmelse. (KSL § 8, stk. 1.)
- Sagsfortegnelse og beslutningsprotokol fra kommunalbestyrelsens møder samt sagsfortegnelse for møder i økonomiudvalget og de stående udvalg skal være *fremlagt et eller flere steder i kommunen*. (KSL § 8, stk. 6, og § 20, stk. 7.)
- En kort redegørelse for indholdet af årsbudgettet og budgetoverslagene skal *udsendes* til kommunens beboere *eller indrykkes i den lokale presse* efter kommunalbestyrelsens bestemmelse. (KSL § 39, stk. 2.)

Disse regler om bekendtgørelse eller indrykning i pressen, om fremlæggelse i kommunen eller om udsendelse giver ikke mulighed for at anvende andre offentliggørelsesmetoder end de nævnte. De kan således ikke erstattes - men godt suppleres - af offentliggørelse på kommunens hjemmeside.

6.2.4. Reglerne om en særlig stedfortræderordning.

Efter § 15, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse skal borgmesteren indkalde stedfortræder til det førstkommende møde i kommunalbestyrelsen i tilfælde, hvor borgmesteren får kendskab til, at et medlem vil være forhindret i at varetage sine kommunale hverv i en forventet periode af mindst en måned på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende.

Siden 2001 har den tidligere indenrigs- og sundhedsminister og velfærdsminister, nu indenrigs- og socialministeren, haft adgang til i medfør af lovens § 65 c, stk. 1, efter ansøgning at meddele kommunerne dispensation fra denne bestemmelse, således at det i kommunens styrelsesvedtægt bestemmes, at stedfortræderen indkaldes, når de nævnte forfaldsgrunde foreligger, selv om forfaldet ikke har en forventet varighed af en måned, men må forventes at være kortere.

Dispensationsadgangen blev gennemført i 2001 efter et forslag fra KL. I den forbindelse fremgår det af lovbemærkningerne på den ene side, at regeringen hidtil havde været tilbageholdende over for forslag om en øget adgang til indkaldelse af stedfortræder. De væsentligste argumenter var, at en sådan adgang ville kunne føre til hyppig deltagelse af stedfortrædere i kommunalbestyrelsens møder med deraf følgende forringelse af kontinuiteten i kommunalbestyrelsens arbejde, usikkerhed med hensyn til ansvarsplacering for sagernes behandling og afgørelse samt svækkelse af den almindelige respekt for det borgerlige ombud og vælgernes afgørelse. For en udvidet adgang til stedfortræderindkaldelse talte på den anden side hensynet til, at det politiske styrkeforhold i kommunalbestyrelsen ikke forrykkedes på grund af et medlems fravær.

Dispensation er siden 2001 meddelt i de tilfælde, hvor der er blevet søgt om det, således at indkaldelse af stedfortræder skal ske, uanset at medlemmet af de i lovens § 15, stk. 2, nævnte grunde alene er forhindret i at deltage i ét møde i kommunalbestyrelsen. For øjeblikket er 11 kommuner meddelt sådan dispensation.

6.3. Arbejdsgruppens overvejelser.

Dette afsnit indeholder arbejdsgruppens overvejelser om eventuel ændring af reglerne om arbejdstilrettelæggelse m.v. Arbejdsgruppens beskrivelse af gældende ret vedrørende de nævnte spørgsmål findes ovenfor i afsnit 6.2.

6.3.1. Mulighederne for at anvende cirkulation, elektronisk kommunikation og telefonmøder som alternativ til fysiske møder.

6.3.1.1. Kommunalbestyrelsen.

Arbejdsgruppen har ikke fundet anledning til at gå ind i nærmere overvejelser om udvidelse af mulighederne for, at kommunalbestyrelsens møder kan erstattes af cirkulation, elektronisk kommunikation eller telefonmøder. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på, at dette, for så vidt angår de dagsordenspunkter, der behandles for åbne døre, ville fordre en lempelse af offentlighedsprincippet i § 10, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Endvidere har arbejdsgruppen lagt vægt på, at kommunalbestyrelsens behandling af lukkede dagsordenspunkter i telefonmøder eller ved cirkulation eller elektronisk kommunikation typisk ikke vil være aktuelt, idet disse punkter behandles som en del af et kommunalbestyrelsesmøde med både åbne og lukkede dagsordenspunkter.

6.3.1.2. Udvalgene.

Cirkulation og elektronisk kommunikation:

Som nærmere beskrevet i afsnit 6.2.1.2. kan udvalgene afgøre enkelte sager på skriftligt grundlag, dvs. ved cirkulation eller elektronisk kommunikation (udveksling af e-mails el. lign.), når der i udvalget er enighed herom.

Udvidelse af adgangen til at afgøre sager på skriftligt grundlag, ved cirkulation, pr. e-mail el. lign. vil kræve en lovændring, idet der vil være tale om et brud med bestemmelsen om, at udvalgene udøver deres virksomhed i møder.

Det er karakteristisk for et møde, at der er adgang for deltagerne til mundtligt at drøfte sagerne og udveksle deres synspunkter. Dette giver mulighed for, at deltagerne kan lade sig påvirke af de øvriges opfattelser af sagen, lade sig overbevise og ændre opfattelse. Det er et grundlæggende træk ved udvalgenes funktion, at de er kollegiale organer, der på denne måde er fora for drøftelse, og der vil ved den mundtlige arbejdsform kunne komme nye oplysninger og synspunkter frem af betydning for sagen, som ikke ville fremkomme gennem skriftlig kommunikation.

På denne baggrund forekommer det betænkeligt at udvide udvalgenes adgang til at afgøre sager på skriftligt grundlag, ved cirkulation, pr. e-mail el. lign.

Arbejdsgruppen kan derfor ikke anbefale en sådan udvidelse.

Telefonmøder:

Udvalgsmøder vil som nærmere beskrevet i afsnit 6.2.1.2. kunne afholdes som telefonmøder, og som det mindre i det mere vil møderne kunne afholdes således, at nogle deltagere er fysisk samlet, mens andre deltager pr. telefon. Med mindre noget andet er fastsat i udvalgets forretningsorden eller mødeplan, eller kommunalbestyrelsen har besluttet noget andet, må det antages, at beslutning om at afholde et møde som telefonmøde kan træffes af formanden.

Arbejdsgruppen har ikke fundet anledning til at ændre på udvalgenes muligheder for at afholde deres møder som telefonmøder. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på, at udvalgsmøder altid er lukkede møder, og at telefonmøder giver mulighed for den mundtlige udveksling af synspunkter, som er karakteristisk for et møde.

6.3.2. Mulighederne for elektronisk udsendelse af materiale til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Som anført ovenfor i afsnit 6.2.2. er reglerne i lov om kommunernes styrelse om fremsendelse af materiale til kommunalbestyrelsesmedlemmer og om deres ret til indsigt i materiale ikke til hinder for, at fremsendelsen kan ske elektronisk, eller at retten til indsigt i materiale kan udøves elektronisk. Reglerne må dog forstås således, at kommunalbestyrelsens medlemmer ikke kan pålægges at modtage sagsmateriale elektronisk.

Arbejdsgruppen har overvejet, om der bør skabes mulighed for, at den enkelte kommunalbestyrelse ved en flertalsbeslutning kan bestemme, at medlemmerne skal modtage sagsmateriale elektronisk.

Såvel det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium som det tidligere Velfærdsministerium har modtaget tilkendegivelser fra kommuner om at etablere denne mulighed.

Etablering af mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at medlemmerne skal modtage sagsmateriale elektronisk, vil kræve en ændring af lov om kommunernes styrelse.

Under hensyn til at en beslutning om pligtmæssig elektronisk modtagelse forudsætter, at medlemmerne teknisk er i stand til at modtage materialet, må det i forbindelse med en sådan lovændring tillige fastsættes, at kommunalbestyrelsen i givet fald er forpligtet til at godtgøre medlemmernes udgifter til IT-udstyr eller at stille sådant udstyr og teknisk bistand til rådighed for medlemmerne. Kommunalbestyrelserne har allerede efter gældende regler mulighed for at godtgøre medlemmernes udgifter til pc m.v. med henblik på, at deres praktiske deltagelse i det kommunalpolitiske arbejde derved lettes, eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed, jf. 6.2.2. ovenfor.

Forslaget vil betyde en administrativ lettelse for kommunerne, der vil kunne undgå arbejde og omkostninger ved udskrivning, kopiering, udbringning og forsendelse af materiale. Forslaget vil derfor også kunne betyde en besparelse for kommunerne. Realiseringen af disse besparelser i den enkelte kommune vil forudsætte, at kommunerne har gennemført den nødvendige digitalisering.

Over for denne administrative lettelse står det forhold, at noget af det arbejde, som kommunen sparer ved denne løsning, lægges over på kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der så selv skal printe det materiale, som de skal have med til møderne. Hertil kommer, at det ikke kan udelukkes, at en beslutning om, at sagsmateriale skal modtages elektronisk, vil afholde nogle fra at gå ind i kommunalpolitik.

På grundlag af den stadig øgede betydning og udbredelse som elektronisk kommunikation har – også i kommunerne, har arbejdsgruppen ikke fundet, at de anførte forhold bør være til hinder for, at kommunalbestyrelsen gives den fulde frihed til at beslutte, at kommunikationen med kommunalbestyrelsesmedlemmerne foregår elektronisk.

Arbejdsgruppen lægger herved vægt på, at det er en beslutning, der træffes af den enkelte kommunalbestyrelse, der også vil kunne tilpasse sin beslutning særlige forhold i kommunen, herunder enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmers ønsker og behov.

Arbejdsgruppen kan således anbefale en ændring af lov om kommunernes styrelse, hvorefter kommunalbestyrelsens flertal kan bestemme, at medlemmerne skal modtage sagsmateriale og udøve deres ret til indsigt i materiale elektronisk. Det skal være en forudsætning for en sådan beslutning, at kommunen godtgør medlemmernes udgifter til IT-udstyr eller stiller sådant udstyr og teknisk bistand til rådighed for medlemmerne. Forslagets økonomiske konsekvenser må afklares.

6.3.3. Offentliggørelse af oplysninger på kommunens hjemmeside.

Som nærmere beskrevet ovenfor i afsnit 6.2.3. indeholder lov om kommunernes styrelse regler om, at visse kommunale oplysninger skal bekendtgøres eller indrykkes i pressen, fremlægges i kommunen eller udsendes. Disse regler giver ikke mulighed for at anvende andre offentliggørelsesmetoder end de nævnte. De kan således ikke erstattes – men godt suppleres – af offentliggørelse på kommunens hjemmeside.

Arbejdsgruppen har overvejet, om reglerne i styrelsesloven om pligtmæssig offentliggørelse af kommunale oplysninger bør ændres, således at kommunalbestyrelsen gives valgfrihed med hensyn til offentliggørelsesmåden for mødeplaner, oplysning om afholdelse af ordinære kommunalbestyrelsesmøder, sagsfortegnelser og beslutningsprotokoller samt redegørelser for årsbudgettet og budgetoverslagene.

Ændringen vil antagelig betyde en administrativ lettelse hos kommunerne. De økonomiske besparelser ved ændringen vil dog næppe have noget væsentligt omfang.

Heroverfor står, at der kan være beboere i kommunen, som ikke kan eller vil anvende pc og internet, for hvem oplysningerne herefter ikke vil være tilgængelige. Dette argument svækkes dog af, at der for en række oplysninger efter lov om kommunernes styrelse allerede i dag ikke stilles formkrav til offentliggørelsen, der derfor kan ske alene ved anvendelse af hjemmesiden.

Efter de nye bestemmelser i §§ 62 - 62 c i lov om kommunernes styrelse om kommunale kvalitetskontrakter og udbudsstrategier, der træder i kraft den 1. juli 2009, gælder for kvalitetskontrakter, udbudsstrategier og opfølgingsredegørelser, at der ikke er formkrav til offentliggørelsen. Med hensyn til offentliggørelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmers og kommunalt ansattes vederlag for andre hverv gælder heller ingen formkrav, jf. lovens § 16 e. Bestemmelserne i lovens § 39, stk. 1, og § 45, stk. 3, om, at det vedtagne årsbudget og årsregnskabet skal være tilgængelige for kommunens beboere, antages ikke at indebære et krav om offentliggørelse og fjører således intet til offentlighedslovens regler om ret til aktindsigt.

På denne baggrund anbefaler arbejdsgruppen, at lov om kommunernes styrelse ændres således, at de gældende formkrav til offentliggørelse af visse kommunale oplysninger efter loven ophæves. Herved vil kommunalbestyrelserne få mulighed for at beslutte, at kommunale oplysninger alene offentliggøres på kommunens hjemmeside.

6.3.4. Reglerne om en særlig stedfortræderordning.

Som nærmere beskrevet ovenfor under afsnit 6.2.4. forudsætter indkaldelse af stedfortræder til møde i kommunalbestyrelsen efter § 15, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, at der er tale om fravær af en forventet varighed på mindst en måned. Dog kan indenrigs- og socialministeren efter lovens § 65 c, stk. 1, meddele kommunerne dispensation fra denne bestemmelse, således at det i kommunens styrelsesvedtægt bestemmes, at stedfortræderen indkaldes, når de nævnte forfaldsgrunde foreligger, selv om forfaldet ikke har en forventet varighed af en måned, men må forventes at være kortere.

Arbejdsgruppen har overvejet, om kravet om dispensation til den nævnte ordning kan ophæves. Dette vil kræve en ændring af styrelsesloven, hvorefter kommunalbestyrelsen alene ved en ændring af styrelsesvedtægten kan bestemme, at stedfortræderen skal indkaldes, selv om forfaldet ikke har en forventet varighed af en måned.

Det anførte vil medføre en begrænset administrativ lettelse for de kommuner, der ønsker ordningen, idet de ikke skal søge om dispensation til den.

Under hensyn til, at en sådan ændring ikke i øvrigt ændrer på betingelserne for stedfortræderindkaldelse, herunder at den ikke giver mulighed for at begrænse adgangen hertil, synes der ikke at være betænkeligheder herved, og arbejdsgruppen kan anbefale ændringen.

6.4. Udarbejdelse af en vejledning om kommunalbestyrelsens arbejdstilrettelæggelse.

Som anført i indledningen er det arbejdsgruppens opfattelse, at den gældende lovgivning i alt væsentligt sætter de fornødne rammer for kommunalpolitikernes arbejdstilrettelæggelse m.v. Arbejdsgruppen har således kun på enkelte punkter foreslået ændring af reglerne, jf. afsnit 6.3.

Arbejdsgruppen har ved sin vurdering især lagt vægt på, at lovgivningen ikke pålægger unødige bindinger for den enkelte kommunalbestyrelse, men giver den mulighed for at skabe netop de arbejdsvilkår, som passer den bedst.

Samtidig er arbejdsgruppen opmærksom på, at arbejdstilrettelæggelsen er af største betydning for rekruttering og fastholdelse af kandidater til kommunalbestyrelserne. Ikke mindst spørgsmål som planlægning og koordinering af kommunale møder og den praktiske bistand, som kommunalpolitikere kan få i forbindelse med deres hverv, vil for mange være af afgørende betydning for, om de ser det som foreneligt med familie- og arbejdsliv at påtage sig hvervet som medlem af kommunalbestyrelsen, jf. afsnit 4.1 og 4.2.

Det samme gælder spørgsmålet om, hvordan sagerne forelægges for kommunalbestyrelsen. Kravene til kommunalpolitikere er med kommunalreformen og de større kommuner med flere opgaver blevet større. Politikerne skal forholde sig til et større og mere komplekst sagsområde. Derfor er det vigtigt, at der er fokus på, hvordan sagerne præsenteres fokuseret og kortfattet for politikere, uden at væsentlige budskaber derved går tabt, jf. afsnit 4.1.

Arbejdsgruppen er på den baggrund enig om, at der bør sættes fokus på kommunalpolitikernes arbejdsvilkår og de muligheder, som den enkelte kommunalbestyrelse har, for at gøre arbejdstilrettelæggelsen så hensigtsmæssig som muligt.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der i et samarbejde mellem KL og Indenrigs- og Socialministeriet udarbejdes en vejledning til kommunalbestyrelserne om arbejdstilrettelæggelsen. Vejledningen skal især have fokus på at beskrive og udfolde de muligheder, som kommunalbestyrelserne har for selv at fastlægge, hvilke vilkår der skal gælde for deres arbejde.

Hovedemnerne i en sådan vejledning bør efter arbejdsgruppens opfattelse være følgende:

- Planlægning og koordinering af møder m.v., herunder mødernes varighed.
- Forelæggelse af sager for kommunalpolitikere.
- Adgangen til at yde praktisk bistand og godtgørelse af udgifter forbundet med hvervet.
- Mulighederne for at anvende elektronisk udveksling og telefonmøder som alternativ til udvalgmøder.
- Mulighederne for at kommunalbestyrelsens medlemmer modtager sagsmateriale elektronisk og i øvrigt gives adgang til materiale på denne måde.

Kapitel 7. Vederlæggelse af kommunalpolitikere

7.1. Historisk oversigt over udviklingen i reglerne om vederlæggelse m.v. af kommunalpolitikere.

Hvervet som medlem af kommunalbestyrelsen blev oprindeligt betragtet som et ulønnet æreshverv. Før 1950 var der således ingen generelle regler om vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer og kun enkelte særbestemmelser herom.

I takt med udviklingen i samfundet og udviklingen af det kommunalpolitiske hverv til et mere byrdefuldt og tidskrævende arbejde, blev der imidlertid behov for at sikre kommunalbestyrelsesmedlemmer en vis økonomisk kompensation for deres samfundsindsats.

I 1950⁴ blev der således etableret hjemmel til, at kommunalbestyrelserne kunne beslutte at yde diæter for møder i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg i tidsrummet fra kl. 7 til kl. 18 samt for andre kommunale hverv i samme tidsrum. Diætbløbet blev fastsat til 10 kr. pr. dag, dog indtil 20 kr. pr. dag, når hvervet beslaglagde mere end fire timer. Der blev endvidere fastsat regler om befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet.

I 1962⁵ blev det gjort obligatorisk for kommunalbestyrelsen at yde diæter for kommunalbestyrelses- og udvalgsmøder afholdt mellem kl. 7 og kl. 18. Endvidere skulle kommunalbestyrelsen yde diæter til medlemmer, som kunne dokumentere tabt arbejdsfortjeneste uden for dette tidsrum. Samtidig blev indenrigsministeren bemyndiget til at fastsætte diætstørrelsen administrativt.

I forbindelse med kommunalreformen i 1970⁶ blev det bl.a. muligt for det enkelte medlem at få erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, der oversteg det fastsatte diætbløb. Der blev endvidere givet adgang til at yde vederlag til formændene for de stående udvalg, når ganske særlige hensyn talte derfor.

I 1973⁷ bortfaldt bl.a. tidsbegrænsningen for ydelsen af diæter.

I 1977⁸ blev det bl.a. gjort pligtmæssigt for kommunalbestyrelsesmedlemmer at modtage diæter. Det skete for at stille alle lige.

I 1979⁹ blev der fastsat regler om, at erstatning for tabt arbejdsfortjeneste skulle ydes ved siden af diæterne. Formålet med ændringen var at udjævne den forskel, der bestod mellem på den ene side medlemmer, der ikke led indtægtstab på grund af fravær fra deres arbejdsplads som følge af kommunale møder, og

⁴ Lov nr. 225 og lov nr. 226 af 27. maj 1950.

⁵ Lov nr. 141 og lov nr. 142 af 25. april 1962.

⁶ Lov nr. 223 af 31. maj 1968 og lov nr. 125 af 25. marts 1970

⁷ Lov nr. 229 af 30. april 1973.

⁸ Lov nr. 277 af 8. juni 1977.

⁹ Lov nr. 128 af 28. marts 1979.

medlemmer som led et sådant tab, og som hidtil kun havde kunnet få godtgørelse herfor, hvis tabet oversteg det faste diætbeløb.

I 1980¹⁰ blev der for første gang indført regler om et fast vederlag til alle kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det enkelte medlem kunne vælge at få erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i stedet for det faste vederlag. Der var fortsat ret til mødediæter ved siden af det faste vederlag/erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Herudover skete der bl.a. en opdatering af reglerne om udvalgsformandsvederlag, således at det ikke længere var en betingelse for ydelse af et sådant vederlag, at ”ganske særlige hensyn” talte derfor.

I 1983 blev der nedsat et udvalg, som fik til opgave at fremkomme med forslag til forenkling af reglerne om vederlæggelsen. På baggrund af udvalgets betænkning¹¹ blev der i 1989 indført regler om faste vederlag som alternativ til den hidtidige vederlæggelsesform med diæter¹².

Med virkning pr. 1. januar 1994 blev vederlaget til borgmestre forhøjet med heraf afledt effekt på borgmesterspensionen¹³. Ligeledes med virkning fra 1. januar 1994 blev borgmesterspensionsreglerne ændret således, at egenpensionen herefter først udbetales den 1. i måneden efter det fyldte 60. år mod tidligere allerede ved fratræden fra hvervet¹⁴.

I 1995 blev grundstrukturen for de vederlagsregler, vi kender i dag, fastlagt. Det skete med lov nr. 380 af 14. juni 1995 med virkning fra 1. januar 1996. Strukturen blev til på grundlag af betænkning nr. 1271 fra 1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår.

Det overordnede formål med ændringerne var at sikre kommunalpolitikerne bedre vilkår under udøvelsen af deres hverv og at skabe en større interesse blandt borgerne for det kommunalpolitiske arbejde, herunder for deltagelse i arbejdet. Samtidig var det hensigten at sikre, at alle befolkningsgrupper havde mulighed for at deltage i det kommunalpolitiske arbejde, således at der kunne opnås en bedre og bredere repræsentation i de kommunale råd.¹⁵

Ved loven blev den hidtidige mulighed for kommunalbestyrelsen for at vælge vederlæggelse enten med diæter eller med fast vederlag afskaffet, således at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer fremover vederlægges med et fast grundvederlag. Lovændringen tilstræbte at skabe en enklere og klarere regulering af området. Udgangspunktet var, at kommunalpolitikernes krav på veder-

¹⁰ Lov nr. 629 af 23. december 1980.

¹¹ Betænkning nr. 1027 fra 1984 om kommunale diæter og vederlag.

¹² Lov nr. 729 af 2. december 1989.

¹³ Jf. bekendtgørelse nr. 1168 af 23. december 1993 om vederlag m.v. til borgmestre og amtsborgmestre m.fl.

¹⁴ Jf. bekendtgørelse nr. 1169 af 23. december 1993 om pension m.v. til borgmestre og amtsborgmestre m.fl.

¹⁵ Jf. de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 167 af 1. februar 1995. Af bemærkningerne fremgår endvidere bl.a. følgende: Det er et overordnet sigte med forslagene at sikre en mere rimelig og tidssvarende vederlæggelse af det kommunalpolitiske arbejde. Forslagene er således et udtryk for et nyt syn på værdiansættelsen af det kommunalpolitiske arbejde.

læggelse skulle reguleres af ufravigelige regler og ikke, som det til dels havde været tilfældet, navnlig efter den tidligere diætordning, være afhængig af vedtagelser i kommunalbestyrelsen. Ændringen afspejlede endvidere et ønske om at gå væk fra vederlæggelse pr. fremmøde og hen imod vederlæggelse af selve funktionen – ledelsen af kommunen gennem det politiske arbejde navnlig i kommunalbestyrelse og udvalg. Herudover blev der givet mulighed for at yde et tillægsvederlag til medlemmer med børn, og der blev indført en efterlønsordning for udvalgsformænd. Endvidere blev bestemmelserne om godtgørelser af udgifter præciseret, idet der efter de tidligere gældende regler var en vis uklarhed om, hvilke udgiftstyper der skulle, henholdsvis kunne godtgøres. Endelig kan det nævnes, at der indførtes regler om ret til fravær fra arbejde og beskyttelse mod afskedigelse i forbindelse med hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

I 1997¹⁶ blev der med virkning fra 1998 indført regler om regulering af det faste vederlag og tillægsvederlaget efter de for statstjenestemænd gældende satser.

Pr. 1. januar 2008 blev der i medfør af lov nr. 510 af 6. juni 2007 indført en pligt for kommunalbestyrelsen til at offentliggøre oplysninger om størrelsen af de vederlag, som kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte har oppebåret i det forudgående kalenderår for – efter valg eller forslag af kommunen – at have varetaget andre hverv end medlemskab af kommunalbestyrelsens udvalg eller underudvalg.

7.2. Gældende regler om vederlæggelse af kommunalpolitikere.

7.2.1. Vederlagsreglernes aktuelle struktur.

Kommunalbestyrelsesmedlemmer vederlægges efter de gældende regler med et fast vederlag, der som udgangspunkt omfatter alle hverv som led i kommunalbestyrelsesarbejdet. Det er muligt for det enkelte medlem at vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste mod en reduktion af det faste vederlag.

Det faste vederlag suppleres af et tillægsvederlag for de medlemmer, der har hjemmeboende børn under 10 år. Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen inden for nærmere angivne rammer kan beslutte at yde udvalgsvederlag og udvalgsformandsvederlag.

Bilag 4 indeholder regneeksempler på vederlæggelsen i en række udvalgte kommuner.

Der kan ikke som tidligere ydes kommunalbestyrelsesmedlemmer diæter, bortset fra diæter for deltagelse i det konstituerende møde og diæter som led i særskilt vederlæggelse, der på andet grundlag er fastsat for kommunale hverv.

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 861 af 21. november 1997 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv.

Bestemmelserne i lov om kommunernes styrelse § 16 indeholder sammen med bestemmelserne i lov om kommunernes styrelse § 34 om vederlag til borgmestre og viceborgmestre en udtømmende regulering af kommunalbestyrelsesmedlemmers vederlæggelse.

Det forhold, at vederlagsreglerne indeholder en udtømmende regulering af kommunale politikeres vederlæggelse, indebærer, at det ikke er lovligt at vederlægge disse politikere på anden måde, end hvad der følger af vederlagsreglerne. Vederlagsreglerne afskærer dog ikke kommunalpolitikere fra f.eks. at deltage i et arrangement, der ikke har til formål at honorere politikerne, men har til formål at varetage en kommunal interesse, f.eks. et repræsentationsarrangement.¹⁷

7.2.2. Den grundlæggende vederlæggelse.

Reglerne om vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer er fastsat i § 16 i lov om kommunernes styrelse og i bekendtgørelse nr. 1461 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsbekendtgørelsen).

7.2.2.1. Det faste vederlag.

Reglerne om fast vederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer er med hjemmel i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, fastsat i vederlagsbekendtgørelsens § 2.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 2. For medlemskab af kommunalbestyrelsen ydes et fast vederlag, der udgør 50.000 kr. årligt. I kommuner med et indbyggertal på over 80.000 indbyggere udgør vederlaget dog 60.000 kr., og i Københavns Kommune udgør vederlaget 70.000 kr.

Stk. 2. Det faste vederlag reguleres efter de for tjenestemænd i staten gældende reguleringssatser for løn. Ved reguleringen anses de i stk. 1 anførte beløb som grundbeløb pr. 1. oktober 1997.

Det faste vederlag for medlemskab af kommunalbestyrelsen udgør i kommuner med indtil 80.000 indbyggere 50.000 kr. årligt, i kommuner med over 80.000 indbyggere 60.000 kr. årligt, i Københavns Kommune dog 70.000 kr. årligt.

Det faste vederlag er angivet som grundbeløb pr. 1. oktober 1997 og reguleres efter de for tjenestemænd i staten gældende reguleringssatser for løn. Pr. 1. april 2009 er reguleringsprocenten 28,8628 pct. Det betyder, at et kommunalbestyrelsesmedlem i en kommune med indtil 80.000 indbyggere pr. 1. april 2009 modtager 64.431 kr. i fast årligt vederlag, mens et kommunalbestyrelsesmedlem i en kommune med mere end 80.000 indbyggere pr. 1. april 2009 modtager 77.318 kr. i fast årligt vederlag. I Københavns Kommune udgør det faste årlige vederlag pr. 1. april 2009 90.204 kr.

¹⁷ Jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse af 2. juli 2007 til Region Nordjylland i en sag vedr. et planlagt arrangement på hotel Comwell Rebild Bakker.

Uddrag af lov om kommunernes styrelse:

§ 16. Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer. Indenrigs- og Socialministeren fastsætter nærmere regler om vederlaget. Vederlaget omfatter medlemmernes

- a) deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg samt underudvalg,
- b) deltagelse i møder i forbindelse med varetagelse af kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen, medmindre der på andet grundlag er fastsat bestemmelse om særskilt vederlæggelse,
- c) deltagelse i kurser m.v., der af kommunalbestyrelsen eller af økonomiudvalget efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen anses for at have betydning for varetagelsen af de under litra a og b nævnte hverv,
- d) deltagelse i seminarer, jf. § 9 a,
- e) deltagelse i revisionens forelæggelse af beretninger, jf. § 42 c,
- f) varetagelse af andre nærmere angivne kommunale hverv efter anmodning fra kommunalbestyrelsen eller dennes udvalg og
- g) udførelse af andre aktiviteter i forbindelse med de under litra a-f nævnte møder m.v.

I § 16, stk. 1, litra a-g, i lov om kommunernes styrelse er det udtømmende angivet, hvilke aktiviteter det faste vederlag som kommunalbestyrelsesmedlem omfatter. Angivelsen af de nærmere aktiviteter, det faste vederlag omfatter, er foretaget for at afgrænse de tilfælde, hvor et medlem har krav på eller af kommunalbestyrelsen kan tillægges ret til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og godtgørelse af afholdte udgifter, jf. henholdsvis § 16, stk. 5, og § 16, stk. 10 og 11, i lov om kommunernes styrelse.

7.2.2.2. Erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Uddrag af lov om kommunernes styrelse:

§ 16, stk. 5. Et medlem kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. I så fald reduceres det faste vederlag. Valget foretages med virkning for et regnskabsår ad gangen. Erstatning ydes for deltagelse i de i stk. 1, litra a-e, nævnte møder m.v. Herudover kan kommunalbestyrelsen beslutte at yde erstatning til et medlem for udførelse af de i stk. 1, litra f, nævnte aktiviteter. Erstatningen kan pr. dag højst udgøre det femdobbelte af det diætbeløb, som af Indenrigs- og Socialministeren er fastsat for møder af ikke over 4 timers varighed, jf. § 16 a, stk. 2. Indenrigs- og Socialministeren fastsætter nærmere regler om ydelse af erstatningen, herunder om reduktion af det faste vederlag.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 2, stk. 3. Det faste vederlag reduceres med 20.000 kr., såfremt et medlem har valgt at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, jf. § 5. Valget skal foretages forud for og med virkning for ét regnskabsår ad gangen. For det første år i valgperioden skal valget dog først foretages inden den 1. februar.

Et medlem af kommunalbestyrelsen kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, jf. § 16, stk. 5, i lov om kommunernes sty-

relse. I så fald reduceres det faste vederlag med 20.000 kr. Beløbet på 20.000 kr. er ikke omfattet af reglerne om regulering.

Valget af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste skal foretages forud for og med virkning for et regnskabsår ad gangen.

Erstatningen kan pr. dag højst udgøre det femdobbelte af diætbløbet for møder af ikke over 4 timers varighed, jf. § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse. For 2009 er det maksimale erstatningsbeløb således $5 \times 375 \text{ kr.} = 1.875 \text{ kr.}$ pr. dag. Diætsatsen forhøjes hvert år den 1. januar med 5 kr., og det maksimale daglige erstatningsbeløb forhøjes således med 25 kr. årligt.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, der har valgt erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, har ret til erstatning i forbindelse med varetagelsen af de møder, kurser m.v., der er nævnt i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, litra a-e. Herudover kan kommunalbestyrelsen beslutte at yde erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i forbindelse med et medlems varetagelse af andre nærmere angivne kommunale hverv efter anmodning fra kommunalbestyrelsen eller dennes udvalg, jf. § 16, stk. 1, litra f.

Et kommunalbestyrelsesmedlem, der har valgt erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, eller som kommunalbestyrelsen har besluttet at yde erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, kan ikke modtage erstatning i forbindelse med varetagelse af hverv, hvor der efter særlovgivningen eller på andet grundlag ydes særskilt vederlag, jf. herved lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 6.

Betaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste forudsætter, at den pågældende har lidt et tab i forbindelse med varetagelsen af et bestemt hverv. Lov om kommunernes styrelse sonderer ikke mellem hovederhverv og bierhverv. Indtægtstab, der skyldes, at den pågældende ikke kan varetage bibeskæftigelse på grund af et kommunalt hverv, kan også kræves erstattet. Retten til erstatning omfatter alle økonomiske ydelser, der mistes ved fraværet, herunder feriegodtgørelse, manglende pensionsindbetalinger m.v.

Erstatning ydes for selve mødetiden m.v. og den samlede rejsetid i forbindelse med mødet m.v. Forberedelsestid i forbindelse med møder m.v. kan ikke indgå i erstatningsberegningen. Kun hvis indholdet eller karakteren af vedkommendes arbejde gør, at medlemmet lider tab derudover, kan dette tab erstattes.

Det påhviler kommunalbestyrelsesmedlemmet at kunne dokumentere sit tab, og det er kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelig dokumentation for tabet.

7.2.2.3. Tillægsvederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn.

Reglerne om tillægsvederlag er med hjemmel i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 4, fastsat i vederlagsbekendtgørelsens § 3.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 3. Til et kommunalbestyrelsesmedlem, der har et eller flere børn under 10 år boende i hjemmet, ydes et tillægsvederlag, der udgør 10.000 kr. årligt.

Stk. 2. Tillægsvederlaget reguleres efter de for tjenestemænd i staten gældende reguleringssatser for løn. Ved reguleringen anses det i stk. 1 anførte beløb som grundbeløb pr. 1. oktober 1997.

Stk. 3. Vederlag efter stk. 1 ydes, hvis kommunalbestyrelsesmedlemmet, dennes ægtefælle eller samlever har forældremyndighed over barnet eller har barnet i familiepleje eller netværksfamiliepleje, jf. § 142, stk. 1 og 2, i lov om social service.

Stk. 4. I tilfælde af fælles forældremyndighed, hvor forældrene ikke bor sammen, ydes vederlaget kun, hvis barnet bor mest hos kommunalbestyrelsesmedlemmet. Hvis barnet bor lige meget hos begge forældremyndighedsindehavere, ydes vederlaget kun, hvis barnet er tilmeldt samme folkeregisteradresse som kommunalbestyrelsesmedlemmet.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde vederlaget, uanset at de i stk. 3 nævnte betingelser ikke er opfyldt, hvis barnet er tilmeldt samme folkeregisteradresse som kommunalbestyrelsesmedlemmet, og barnet bor mest hos denne.

Stk. 6. Vederlag efter stk. 1 ydes med virkning fra den måned, hvor barnet fødes, eller hvor de i stk. 1 og stk. 3-5 nævnte betingelser i øvrigt er opfyldt.

Der ydes et tillægsvederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer med hjemmeboende børn under 10 år. Der ydes kun ét vederlag, uanset om der bor ét eller flere børn i hjemmet.

Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 380 af 14. juni 1995 på baggrund af betænkning nr. 1271 fra 1994. Den erstattede en tidligere bestemmelse, hvorefter kommunalbestyrelsen kunne beslutte at godtgøre udgifter til børnepasning afholdt i forbindelse med varetagelsen af et kommunalt hverv. Hensigten med et generelt vederlagstillæg til kommunalbestyrelsesmedlemmer med hjemmeboende børn var at opnå en bedre aldersmæssig og kønsmæssig sammensætning af kommunalbestyrelserne samt at styrke det enkelte medlems retsstilling.¹⁸

Tillægsvederlaget udgør 10.000 kr. årligt i grundbeløb pr. 1. oktober 1997, og reguleres ligesom det faste vederlag efter de for tjenestemænd i staten gældende reguleringssatser for løn. Pr. 1. april 2009 udgør tillægsvederlaget således 12.886 kr. årligt.

7.2.3. Udvalgsvederlag.

Reglerne om vederlag til udvalgsmedlemmer er med hjemmel i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 2, fastsat i vederlagsbekendtgørelsens §§ 7, 8, 14 og 16-18.

¹⁸ Lovforslag nr. L 168 af 1. februar 1995 og den skriftlige fremsættelse.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 7. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde udvalgsvederlag til medlemmer af kommunalbestyrelsen for medlemskab af økonomiudvalget og stående udvalg og 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.

Stk. 2. Summen af de årlige udvalgsvederlag, der kan ydes for medlemskab af de i stk. 1 nævnte udvalg, kan afhængigt af kommunens indbyggertal højst udgøre følgende procenter af vederlaget til formanden for kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune:

1)	Under 12.501 indbyggere	46 pct.
2)	12.501-20.000 indbyggere	71 pct.
3)	20.001-25.000 indbyggere	95 pct.
4)	25.001-30.000 indbyggere	105 pct.
5)	30.001-40.000 indbyggere	115 pct.
6)	40.001-60.000 indbyggere	125 pct.
7)	60.001-80.000 indbyggere	135 pct.
8)	80.001-90.000 indbyggere	150 pct.
9)	Over 90.000 indbyggere	165 pct.
10)	Odense og Aalborg Kommuner	185 pct.
11)	Århus Kommune	190 pct.
12)	Københavns Kommune	200 pct.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om fordeling af udvalgsvederlag mellem de udvalg, der er nævnt i stk. 1. Fordelingen skal foretages forud for og med virkning for mindst ét regnskabsår ad gangen. En nyvalgt kommunalbestyrelse kan dog i første kvartal af funktionsperioden træffe beslutning herom med virkning fra den 1. i måneden efter beslutningens vedtagelse. Fordelingen kan i øvrigt ændres i løbet af regnskabsåret, hvis der foretages ændringer i udvalgsstrukturen.

Stk. 4. Det beløb, der efter stk. 3 er fordelt til et udvalg, fordeles ligeligt mellem udvalgsmedlemmer, der er udpeget af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. Ved fordelingen ses der bort fra udvalgets formand, hvis denne modtager vederlag for formandshvervet.

§ 8. Til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der midlertidigt indtræder i et af de i § 7, stk. 1, nævnte udvalg, jf. § 28, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, ydes det fastsatte udvalgsvederlag forholdsmæssigt for den periode, hvor den pågældende er medlem af udvalget.

Kommunalbestyrelsen i udvalgsstyrede kommuner kan beslutte at yde udvalgsvederlag til medlemmer af kommunalbestyrelsen for medlemskab af økonomiudvalget og stående udvalg og 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. Der er ikke hjemmel til at vederlægge medlemskab af et udvalg nedsat i medfør af lov om kommunernes styrelse § 17, stk. 4, eller eventuelle underudvalg.

Summen af de årlige udvalgsvederlag kan afhængigt af kommunens indbyggertal højst udgøre en nærmere angiven procentdel af borgmestervederlaget. Det bemærkes herved, at borgmestervederlaget ligeledes stiger i forhold til kommunens indbyggertal, jf. herom nærmere afsnit 7.2.6.1. I tabellen nedenfor gives en oversigt over størrelsen af borgmestervederlag og udvalgspuljer fordelt på de forskellige kommunestørrelser.

Tabel 7.1.: Udvalgspuljer i udvalgsstyrede kommuner (pr. 1. april 2009).

Indbyggertal	Borgmester-vederlag	Pct. af borgmester-vederlaget	Udvalgspulje
Indtil 12.500	512.334 kr.	46	235.674 kr.
12.501-20.000	582.944 kr.	71	413.890 kr.
20.001-25.000	582.944 kr.	95	553.797 kr.
25.001-30.000	640.050 kr.	105	672.053 kr.
30.001-40.000	640.050 kr.	115	736.058 kr.
40.001-60.000	716.164 kr.	125	895.205 kr.
60.001-80.000	716.164 kr.	135	966.821 kr.
80.001-90.000	801.600 kr.	150	1.202.400 kr.
Over 90.000	801.600 kr.	165	1.322.640 kr.

Det beror på kommunalbestyrelsens beslutning, om udvalgsmedlemmer skal tillægges udvalgsvederlag. Det er kommunalbestyrelsen, der træffer beslutning om fordeling af udvalgsvederlag mellem de enkelte udvalg. Der kan differentieres mellem de forskellige udvalg.

Det fremgår af vederlagsbekendtgørelsens § 7, stk. 4, at det beløb, der er fordelt til et udvalg, fordeles ligeligt mellem udvalgsmedlemmer, der er udpeget af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer. Ved fordelingen ses der bort fra udvalgets formand, hvis denne modtager vederlag for formandshvervet.

Der er i vederlagsbekendtgørelsens § 14 fastsat særlige regler om vederlag for medlemskab af faste udvalg i magistratsstyrede kommune, mens der i bekendtgørelsens §§ 16-18 er fastsat særlige regler for kommuner med udvalgsløst styre, jf. herom nærmere afsnit 7.2.8.

7.2.4. Vederlag m.v. til udvalgsformænd.

Reglerne om vederlag, funktionsvederlag og efterløn til udvalgsformænd er med hjemmel i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 7, fastsat i vederlagsbekendtgørelsens §§ 9, 10, 11, 15 og 18.

7.2.4.1. Udvalgsformandsvederlag.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 9. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten fastsætte bestemmelse om, at der ydes vederlag til formænd for stående udvalg, formanden for børn og unge-udvalget og formanden for folkeoplysningsudvalget. I Københavns Kommune kan der endvidere ydes vederlag til næstformanden for børn og unge-udvalget.

Stk. 2. Summen af de i stk. 1 nævnte vederlag kan årligt højst udgøre følgende procenter af vederlaget til formanden for kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune¹⁹:

- 1) 120 pct. i kommuner med under 20.001 indbyggere.
- 2) 140 pct. i kommuner med 20.001-30.000 indbyggere.
- 3) 160 pct. i kommuner med 30.001-40.000 indbyggere.
- 4) 180 pct. i kommuner med 40.001-90.000 indbyggere.
- 5) 205 pct. i kommuner med over 90.000 indbyggere.
- 6) 215 pct. i Odense og Aalborg Kommuner.

- 7) 225 pct. i Århus Kommune.
- 8) 240 pct. i Københavns Kommune.

Stk. 3. Vederlaget for det enkelte formandshverv fastsættes som en procentdel af vederlaget til formanden for kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune og kan udgøre indtil 40 pct. af dennes vederlag, jf. dog stk. 4 og 5.

Stk. 4. Vederlaget til formanden for børn og unge-udvalget kan højst udgøre 10 pct. af vederlaget til den pågældende kommunes borgmester. I kommuner med over 40.000 indbyggere kan vederlaget dog udgøre indtil 20 pct. af vederlaget til den pågældende kommunes borgmester. Vederlaget til næstformanden for børn og unge-udvalget i Københavns Kommune kan højst udgøre 6 pct. af vederlaget til formanden for Borgerrepræsentationen.

Stk. 5. Vederlaget til formanden for folkeoplysningsudvalget kan højst udgøre 10 pct. af vederlaget til den pågældende kommunes borgmester.

Stk. 6. Til formænd for stående udvalg i kommuner, der har en styreform med delt administrativ ledelse, jf. § 64 a i lov om kommunernes styrelse, ydes vederlag efter § 19.

Kommunalbestyrelsen kan i udvalgsstyrede kommuner beslutte at yde vederlag til formænd for stående udvalg, formanden for børn og unge-udvalget og formanden for et eventuelt folkeoplysningsudvalg.

Summen af de årlige vederlag til udvalgsformænd kan afhængigt af kommunens indbyggertal højst udgøre en nærmere angiven procentdel af borgmestervederlaget. Vederlaget til formanden for et stående udvalg kan højst udgøre 40 pct. af borgmestervederlaget i den pågældende kommune.

Tabel 7.2.: Udvalgsformandsvederlag i udvalgsstyrede kommuner (pr. 1. april 2009).

Indbyggertal	Borgmester-vederlag	Pct. af borgmester-vederlaget	Udvalgsformandspulje	Maksimum pr. udvalgsformand
Indtil 12.500	512.334 kr.	120	614.800 kr.	204.934 kr.
12.501-20.000	582.944 kr.	120	699.533 kr.	233.178 kr.
20.001-25.000	582.944 kr.	140	816.122 kr.	233.178 kr.
25.001-30.000	640.050 kr.	140	896.070 kr.	256.020 kr.
30.001-40.000	640.050 kr.	160	1.024.080 kr.	256.020 kr.
40.001-60.000	716.164 kr.	180	1.289.095 kr.	286.466 kr.
60.001-80.000	716.164 kr.	180	1.289.095 kr.	286.466 kr.
80.001-90.000	801.600 kr.	180	1.442.880 kr.	320.640 kr.
Over 90.000	801.600 kr.	205	1.643.280 kr.	320.640 kr.

Der er ikke noget til hinder for, at det samme kommunalbestyrelsesmedlem kan varetage og blive vederlagt for flere udvalgsformandsposter.

En udvalgsformand, der har valgt erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i henhold til § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, kan ikke modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste for varetagelse af hverv, der udføres i dennes egenskab af udvalgsformand, jf. herved lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 6.

Der er ikke hjemmel til at vederlægge formanden for et udvalg nedsat i medfør af lov om kommunernes styrelse § 17, stk. 4, eller eventuelle underudvalg.

Der er endvidere ikke hjemmel til at tillægge næstformanden for udvalg et særligt vederlag. Dog kan næstformanden for børn og unge-udvalget i Københavns Kommune tillægges et vederlag, der højst kan udgøre 6 pct. af vederlaget til formanden for Borgerrepræsentationen.

Der ydes endelig efter vederlagsbekendtgørelsens § 10 funktionsvederlag til et udvalgsmedlem, der på grund af formandens fravær er konstitueret som formand for et udvalg i en periode på mindst 2 uger, eller en næstformand, der på grund af formandens fravær fungerer som formand for et udvalg i en periode på mindst 2 uger. Vedkommende modtager i funktionsperioden vederlag svarende til formandens vederlag forholdsmæssigt for den pågældende periode.

Samtlige formandsvederlag skal fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt.

For så vidt angår kommuner med udvalgsstyre med delt administrativ ledelse og magistratsstyre henvises til afsnit 7.2.8.

7.2.4.2. Efterløn.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 11. Der ydes efterløn til en udvalgsformand, der ophører med hvervet efter mindst ét års uafbrudt vederlæggelse som formand for et udvalg nævnt i §§ 9, 15 og 18.

Stk. 2. Efterlønnen udgør et beløb, der for hvert påbegyndt hele år svarer til 1 gang det sidst ydede månedlige udvalgsformandsvederlag. Efterlønnen forfalder til udbetaling den 1. i måneden efter, at hvervet fratrædes, og kan højst udgøre 3 gange det sidst ydede månedlige vederlag.

Stk. 3. Der ydes ikke efterløn, hvis den fratrådte udvalgsformand tiltræder som formand for et andet af de i §§ 9, 15 og 18 omhandlede udvalg, hvor hvervet som udvalgsformand ligeledes er særskilt vederlagt, eller vælges til et af de i § 19 nævnte hverv. Tilsvarende gælder, hvis den fratrådte udvalgsformand tiltræder som formand for et særligt udvalg af midlertidig karakter i et regionsråd, hvor hvervet som udvalgsformand er særskilt vederlagt, eller vælges som regionsrådsformand.

Der ydes efterløn til en udvalgsformand, der ophører med hvervet efter mindst ét års uafbrudt vederlæggelse som formand. Efterlønnen udgør et beløb, der svarer til formandens funktionstid i påbegyndte hele år gange det sidst ydede månedlige udvalgsformandsvederlag, dog således at efterlønnen højst kan udgøre tre måneders vederlag.

Der ydes ikke efterløn, hvis den fratrådte udvalgsformand tiltræder som formand for kommunalbestyrelsen, som magistratsmedlem, som formand for stående udvalg i en kommune med delt administrativ ledelse, eller som regionsrådsformand.

7.2.5. Viceborgmesteren.

Reglerne om vederlag til viceborgmestre er med hjemmel i lov om kommunernes styrelse § 34, stk. 2, fastsat i vederlagsbekendtgørelsens §§ 12 og 13.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 12. Kommunalbestyrelsen kan forud for og med virkning for mindst ét regnskabsår ad gangen træffe beslutning om, at kommunalbestyrelsens næstformand skal oppebære et vederlag på indtil 10 pct. af formandens vederlag. En nyvalgt kommunalbestyrelse kan dog i første kvartal af funktionsperioden træffe beslutning herom med virkning fra den 1. i måneden efter beslutningens vedtagelse. Er der valgt flere næstformænd, kan vederlaget kun ydes til første næstformand.

Stk. 2. I Københavns Kommune kan Borgerrepræsentationens beslutninger efter stk. 1 omfatte første og anden næstformand, der hver kan tillægges vederlag på indtil 15 pct. af formandens vederlag.

§ 13. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der efter § 15, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse udpeges til at fungere for en næstformand, der oppebærer vederlag efter § 12, oppebærer i funktionsperioden vederlag svarende til næstformandens.

Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde viceborgmesteren et vederlag på indtil 10 pct. af borgmestervederlaget. I Københavns Kommune kan Borgerrepræsentationen dog beslutte at tillægge såvel første som anden viceborgmester et vederlag på indtil 15 pct. af borgmestervederlaget.

Det bemærkes endvidere, at der i § 34, stk. 6, i lov om kommunernes styrelse, er fastsat en begrænsning for den samlede vederlæggelse af næstformanden, idet det vederlag, som vedkommende måtte modtage efter lovens § 34, stk. 2-4 (næstformands- og eventuelt funktionsvederlag), sammen med de øvrige vederlag, som den pågældende modtager fra kommunens kasse, inden for et regnskabsår ikke kan overstige borgmestervederlaget.

7.2.6. Borgmestre.

Reglerne om vederlag, efterløn og pension til borgmestre er med hjemmel i lov om kommunernes styrelse § 34, stk. 1, fastsat i vederlagsbekendtgørelsens §§ 19-28.

7.2.6.1. Vederlag.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 19, stk. 1. Formanden for kommunalbestyrelsen, magistratsmedlemmer, jf. § 64 i lov om kommunernes styrelse, samt formænd for stående udvalg i kommuner, der har en styreform med delt administrativ ledelse, jf. § 64 a i lov om kommunernes styrelse – i det følgende alle benævnt borgmestre – oppebærer et vederlag, der svarer til størrelsen af den til enhver tid gældende løn i en tjenestemandstilling i staten i overensstemmelse med bilag 1 i denne bekendtgørelse.

§ 19, stk. 4. Den, der modtager vederlag efter stk. 1 eller efter stk. 2, kan ikke samtidig oppebære anden økonomisk ydelse af kommunens kasse for bestridelse af et kommunalt hverv. Der ydes dog godtgørelser i henhold til § 16, stk. 10, litra a og b, i lov om kommunernes styrelse, og der kan ydes godtgørelser i henhold til lovens § 16, stk. 11.

Borgmestre vederlægges i forhold til indbyggertallet i kommunen. Borgmestrene er indplaceret i lønrammer for statslige tjenestemænd og oppebærer den til enhver tid gældende løn for en tjenestemand i staten, der er i samme lønramme. I kommuner med over 80.000 indbyggere modtager borgmestrene endvidere et særligt tillæg ud over grundvederlaget.

Tabel 7.3.: Borgmestervederlag fordelt på kommunestørrelse (pr. 1. april 2009)

Kommunens indbyggertal eller navn	Vederlag (jf. lønramme)	Særligt tillæg	Borgmestervederlag i alt
Indtil 12.500 indbyggere	512.334 kr.		512.334 kr.
12.501-25.000 indbyggere	582.944 kr.		582.944 kr.
25.001-40.000 indbyggere	640.050 kr.		640.050 kr.
40.001-80.000 indbyggere	716.164 kr.		716.164 kr.
Over 80.000 indbyggere	716.164 kr.	85.436 kr.	801.600 kr.
Magistratsmedlemmer/ udvalgsformænd i			
Odense Kommune	582.944 kr.		582.944 kr.
Aalborg Kommune	582.944 kr.		582.944 kr.
Århus Kommune	640.050 kr.		640.050 kr.
Borgmestre Københavns Kommune	716.164 kr.		716.164 kr.
Overborgmesteren Køben- havns Kommune	716.164 kr.	182.212 kr.	898.376 kr.

Magistratsmedlemmer, jf. § 64 i lov om kommunernes styrelse, samt formænd for stående udvalg i kommuner, der har en styreform med delt administrativ ledelse, jf. § 64 a i lov om kommunernes styrelse, er omfattet af borgmesterbegrebet og vederlægges således som borgmestre, jf. herom afsnit 7.2.8.

Den, der modtager vederlag som borgmester, kan ikke samtidig oppebære anden økonomisk ydelse af kommunens kasse, jf. § 19, stk. 4, i vederlagsbekendtgørelsen. Se dog afsnit 7.2.7.3. for så vidt angår godtgørelser.

Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at en borgmester, der er udpeget som medlem af f.eks. en bestyrelse i et kommunalt ejet aktieselskab, samtidig modtager vederlag for dette hverv, da vederlaget afholdes af selskabets kasse og ikke af kommunekassen.

Der henvises til afsnit 7.2.10. for en nærmere redegørelse for borgmestres (og kommunalbestyrelsesmedlemmers) samlede vederlag.

Der er i lov om kommunernes styrelse § 34, stk. 3-6, og vederlagsbekendtgørelsens 19, stk. 2, fastsat bestemmelser om funktionsvederlag til et kommunalbestyrelsesmedlem, der under nærmere betingelser er udpeget til at fungere som borgmester.

Det funktionsvederlag, som en næstformand eller et medlem af kommunalbestyrelsen måtte modtage efter lov om kommunernes styrelse 34, stk. 2-4, kan sammen med de øvrige vederlag m.v., som den pågældende modtager fra kommunens kasse, inden for et regnskabsår ikke overstige borgmestervederlaget, jf. lov om kommunernes styrelse § 34, stk. 6.

7.2.6.2. Efterløn.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 20, stk. 1. Efterløn til en borgmester ydes med et beløb, der for hvert påbegyndt hele år, borgmesterens sammenhængende funktionstid har været, svarer til 1 ½ gange det sidst ydede månedlige borgmestervederlag, dog højst svarende til 12 gange det sidst ydede månedlige vederlag.

§ 20, stk. 3. Efterløn svarende til indtil 6 gange det sidst ydede månedlige borgmestervederlag forfalder til udbetaling den 1. i måneden efter, at hvervet fratrædes. Eventuel efterløn herudover udbetales månedsvis forud fra den 1. i måneden efter, at engangsbeløbet efter 1. pkt. er udbetalt. Hver udbetaling af denne del af efterlønnen svarer til det sidst ydede månedlige borgmestervederlag. Den sidste udbetaling kan dog udgøre 1½ gange det sidst ydede månedlige borgmestervederlag.

§ 20, stk. 4. Der ydes ikke efterløn, hvis en fratrædt borgmester tiltræder som regionsrådsformand eller på ny tiltræder som borgmester.

Aftrådte borgmestre er i en overgangsperiode berettiget til efterløn. Formålet med efterlønsordningen er bl.a. at give de pågældende en bedre mulighed for i en overgangsperiode at indrette sig økonomisk efter deres fratræden og den deraf følgende indtægtsnedgang, inden de eventuelt på ny indtræder på arbejdsmarkedet. Det er således ikke sikkert, at en fratrædt borgmester umiddelbart kan genoptage sit tidligere erhverv ved borgmesterhervets ophør. Eventuelle økonomiske problemer i den anledning modvirkes af efterlønsordningen.

Efterlønsbeløbet størrelse afhænger af, hvor længe den aftrådte borgmester har stået uden for det almindelige arbejdsmarked som følge af varetagelsen af hvervet som borgmester.

Efterlønsordningen gælder også for aftrådte magistratsmedlemmer og formænd for stående udvalg i kommuner med en styreform med delt administrativ ledelse.

7.2.6.3. Pension.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 21. Borgmestre er berettiget til en egenpension, der svarer til den til enhver tid gældende egenpension til en tjenestemand i staten, hvis pensionsalder og aflønning (lønramme) svarer til borgmesterens pensionsalder og vederlag, jf. bilag 1.

§ 22, stk. 1. Ydelse af egenpension er betinget af en funktionstid som borgmester på mindst 1 år, jf. dog stk. 4.

§ 22, stk. 3. En borgmesters pensionsalder beregnes efter funktionstiden som borgmester således:

Funktionstid	Pensionalder
1 år indtil 2 år omregnes til.....	4 år
2 år indtil 4 år omregnes til.....	8 år
4 år indtil 6 år omregnes til.....	12 år
6 år indtil 8 år omregnes til.....	16 år
8 år indtil 10 år omregnes til.....	20 år
10 år indtil 12 år omregnes til.....	24 år
12 år indtil 14 år omregnes til.....	28 år
14 år indtil 16 år omregnes til.....	32 år
16 år indtil 18 år omregnes til.....	34 år
18 år indtil 20 år omregnes til.....	36 år
20 år og derover omregnes til.....	37 år

§ 23, stk. 1. Egenpensionen til en borgmester beregnes efter det sidst ydede vederlag til den pågældende.

§ 24. Egenpensionen til en borgmester udbetales den 1. i måneden efter den sidste udbetaling af efterløn, såfremt den pågældende på dette tidspunkt er fyldt 60 år.

Stk. 2. Såfremt en borgmester ved efterlønns ophør ikke er fyldt 60 år, udbetales egenpensionen til den pågældende den 1. i måneden efter det fyldte 60. år. Såfremt den pågældende får tilkendt førtidspension som følge af nedsat arbejdsevne, udbetales pensionen dog fra samme tidspunkt som førtidspensionen.

Stk. 3. Til egenpensionister ydes indtil det 65. år et tillæg efter reglerne i § 6, stk. 3, i lov om tjenestemandspension. Egenpensionen ydes i øvrigt efter de regler, der gælder for egenpension m.v. til tjenestemænd i henhold til lov om tjenestemandspension. Egenpensionen nedsættes dog ikke i medfør af § 6, stk. 6, i lov om tjenestemandspension.

Egenpensionen til en borgmester svarer til den til enhver tid gældende egenpension til en tjenestemand i staten i samme lønramme og med samme pensionsalder som borgmesteren. Magistratsmedlemmer og udvalgsformænd i kommuner med delt administrativ ledelse er også i pensionsmæssig sammenhæng stillet som borgmestre. Det er i vederlagsbekendtgørelsens § 22, stk. 3, fastsat, hvordan borgmesterens funktionstid omregnes til en bestemt pensionsalder.

Pensionssystemet for borgmestre blev ændret som led i kommunalreformen. Ændringen indebar, at borgmestre i lighed med folketingsmedlemmer og ministre er berettigede til egenpension efter 1 års funktionstid, mod tidligere 8 års funktionstid, når betingelserne for pensionens udbetaling i øvrigt er opfyldt. Pension ydes i henhold til den nye model efter en jævnt stigende kurve, der starter ved 1 års funktionstid og til sidst flader ud efter 16 års funktionstid.

Den nye pensionsmodel er udtryk for en omfordeling af pensionsmidlerne, fordi der samtidig med, at borgmesterspension kan ydes allerede på baggrund af 1 års funktionstid, sker en nedsættelse af den pension, der ydes til borgmestre, som har mellem 8 og 16 års funktionstid.

Der er i §§ 35-42 fastsat en række overgangsbestemmelser vedrørende borgmestres ret til pension.

Den tidligere bestemmelse i § 25 i bekendtgørelse nr. 584 af 9. juli 2002 om understøttelse til tidligere borgmestre, der ikke har opnået ret til egenpension, er ikke videreført i forbindelse med ændringen af pensionssystemet.

Pensionsalderen for borgmestre er 60 år. Borgmesterspension kommer således til udbetaling den 1. i måneden efter den sidste udbetaling af efterløn, hvis borgmesteren på dette tidspunkt er fyldt 60 år, jf. vederlagsbekendtgørelsens § 24, stk. 1. Der kan ikke ydes efterløn og pension samtidig. Hvis en borgmester ved efterlønns ophør ikke er fyldt 60 år, udbetales egenpensionen til den pågældende den 1. i måneden efter det fyldte 60. år.

I overensstemmelse med den aftale, et flertal af Folketingets partier indgik i juni 2006 om fremtidens velstand og velfærd og investeringer i fremtiden, vil aldersgrænsen for udbetaling af pension til bl.a. borgmestre skulle hæves parallelt med efterlønsalderen, således at pension vedrørende den funktionstid, der ligger efter ændringslovens ikrafttrædelse, først kan udbetales fra efterlønsalderen, mens pension, der er optjent før ikrafttrædelsen, udbetales efter hidtidige regler.

Der er i vederlagsbekendtgørelsen endvidere fastsat bestemmelser om ægtefællepension, efterindtægt til en ægtefælle efter en afdød borgmester, børnepension samt samordning af pensioner.

7.2.7. Godtgørelse af udgifter.

7.2.7.1. Obligatorisk godtgørelse.

Uddrag af lov om kommunernes styrelse:

§ 16, stk. 10. I forbindelse med deltagelse i de i stk. 1, litra a-f, nævnte møder m.v., ydes der til kommunalbestyrelsesmedlemmer

- a) befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet,
- b) godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter forbundet med et fysisk handicap og
- c) godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter til pasning af syge nære pårørende.

Kommunalbestyrelsen har pligt til at yde kommunalbestyrelsesmedlemmer de tre godtgørelsestyper, der er nævnt i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, litra a-c, i forbindelse med medlemmernes deltagelse i de møder m.v., der er nævnt i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, litra a-f.

Bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, litra a, giver adgang til dækning af positive udgifter til befordring og positive udgifter i forbindelse med fravær fra hjemstedet. Det forhold, at der skal være tale om positive udgifter, dvs. omkostningsdækning, er efter forarbejderne til bestemmelsen ikke til hinder for, at der fastsættes generelle godtgørelsessatser, når blot dette sker under hensyn til de faktiske omkostninger. Adgangen til at fastsætte generelle godtgørelsessatser er således ikke ensbetydende med, at sådanne satser kan anvendes som grundlag for udbetaling af godtgørelse til et medlem, der rent faktisk ikke har afholdt udgifter.

Det må antages, at kravet på befordringsgodtgørelse og godtgørelse af udgifter i forbindelse med fravær fra hjemstedet har sammenhæng med den mødepligt, der følger af det borgerlige ombud. Har kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke mødepligt, og er medlemmet dermed ikke forpligtet til at varetage hvervet, har kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke krav på befordringsgodtgørelse eller godtgørelse af udgifter i forbindelse med fravær fra hjemstedet.

Særlige befordringsudgifter, der er begrundet i handicap, er ligesom udgifter til befordring i øvrigt omfattet af reglen i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, litra a. Det gælder uanset den særlige bestemmelse i § 16, stk. 10, litra b, der giver adgang til godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter i forbindelse med et fysisk handicap, jf. nedenfor.

Bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, litra a, indebærer bl.a., at der – ud over godtgørelser i forbindelse med almindelig mødeaktivitet i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg – skal ydes befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet til de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der deltager i en studietur, der foretages efter anmodning fra kommunalbestyrelsen eller dennes udvalg.

En studietur for et udvalg som helhed, der ikke finder sted efter anmodning fra kommunalbestyrelsen, vil være omfattet af lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, litra g. Det indebærer bl.a., at deltagerne ikke har krav på udgiftsgodtgørelse, men at eventuel udbetaling heraf alene kan ske efter en kommunalbestyrelsesbeslutning herom, jf. lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 11, jf. herom afsnit 7.2.7.2.

Bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, litra b, har til formål at sikre, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har et fysisk handicap, i videst muligt omfang kan deltage på samme vilkår som andre kommunalbestyrelsesmedlemmer. Som eksempler på udgifter, der skal godtgøres efter bestemmelsen, kan nævnes udgifter til hjælpemidler, særlig sekretærbistand m.v.

Godtgørelse af udgifter til hjælpemidler m.v. forudsætter, at de almindelige muligheder for at få hjælpemidler m.v. efter den sociale lovgivning er udtømt.

Efter bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, litra c, om godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter til pasning af syge nære pårørende er det en forudsætning, at vedkommende kommunalbestyrelsesmed-

lem normalt passer den syge, men på grund af deltagelse i møder m.v. er nødsaget til at afholde specielle udgifter til anden pasning. Ved nære pårørende forstås forældre, børn, søskende, ægtefælle eller en person, med hvem medlemmet i øvrigt lever i fast parforhold.

Det antages, at kravet på godtgørelser efter både litra b og c ligeledes har sammenhæng med den mødepligt, der følger af det borgerlige ombud.

7.2.7.2. Anden godtgørelse.

Uddrag af lov om kommunernes styrelse:

§ 16, stk. 11. Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde de i stk. 10 nævnte godtgørelser til kommunalbestyrelsens medlemmer i forbindelse med udførelse af de i stk. 1, litra g, nævnte aktiviteter. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i stk. 1 nævnte møder m.v., eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

Efter bestemmelsen kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der til et medlem, der udfører de i § 16, stk. 1, litra g, nævnte aktiviteter, skal ydes de godtgørelsestyper, der er nævnt i § 16, stk. 10, litra a-c, dvs. befordringsgodtgørelse, godtgørelse for fravær fra hjemstedet, godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter forbundet med et fysisk handicap og godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter til pasning af syge nære pårørende.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af kommunale hverv, eller beslutte at yde anden støtte i den forbindelse, jf. bestemmelsens 2. pkt.

Kommunalbestyrelsen kan f.eks. beslutte at godtgøre udgifter til telefon, telefax, internetadgang, avishold m.v. eller beslutte at stille lokaler eller pc til rådighed.

Det er antaget, at selv om bestemmelsen alene giver hjemmel til positiv udgiftsdækning, er bestemmelsen – på samme måde som reglerne om befordrings- og fraværsgodtgørelse – ikke til hinder for, at der fastsættes generelle godtgørelsessatser, f.eks. for godtgørelse af telefonudgifter, når blot det sker under hensyn til de faktiske udgifter.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at der fastsættes et maksimumbeløb, inden for hvilket støtte kan ydes – f.eks. til avisabonnement til én avis.

7.2.7.3. Godtgørelse til borgmestre m.fl.

Uddrag af lov om kommunernes styrelse:

§ 16, stk. 12. Til kommunalbestyrelsens formand, magistratsmedlemmer, jf. § 64, og de i § 64 a nævnte udvalgsformænd kan der ikke ydes de vederlag, der er nævnt i stk. 1, 2 og 4-7, eller den godtgørelse, der er nævnt i stk. 10, litra c.

Uddrag af vederlagsbekendtgørelsen:

§ 19, stk. 4. Den, der modtager vederlag efter stk. 1 eller efter stk. 2, kan ikke samtidig oppebære anden økonomisk ydelse af kommunens kasse for bestridelse af et kommunalt hverv. Der ydes dog godtgørelser i henhold til § 16, stk. 10, litra a og b, i lov om kommunernes styrelse, og der kan ydes godtgørelser i henhold til lovens § 16, stk. 11.

Borgmestre har som udgangspunkt tilsvarende krav på og adgang til udgiftsgodtgørelse som andre kommunalbestyrelsesmedlemmer. Borgmestre kan dog ikke modtage godtgørelse af udgifter til pasning af syge nære pårørende.

Det antages, at bestemmelserne i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10 og 11, ikke giver adgang til at godtgøre borgmestres udgifter i forbindelse med fremmøde for at varetage funktionen som administrationsleder. Det afgørende for, om bestemmelserne finder anvendelse, er således, om de aktiviteter, som borgmesteren skal udføre den pågældende dag, efter en konkret vurdering anses for omfattet af bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1.

Det samme gælder i forhold til en udvalgsformand, der møder op på rådhuset for at drøfte sager med forvaltningen eller i øvrigt tage del i det administrative arbejde. Aktiviteten skal efter en konkret vurdering være omfattet af lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, for at berettige til udgiftsgodtgørelse i forbindelse med fremmødet.

Magistratsmedlemmer og formænd for stående udvalg i kommuner med delt administrativ ledelse er ligeledes omfattet af de nævnte regler om godtgørelse til borgmestre.

7.2.8. Særligt om vederlæggelse i de store kommuner.

7.2.8.1. Kort om styreformer.

Almindeligt udvalgsstyre:

I udvalgsstyrede kommuner varetages den umiddelbare forvaltning (dvs. den løbende administration af kommunens anliggender) af et økonomiudvalg og et antal stående udvalg.

Medlemmerne af økonomiudvalget og de stående udvalg vælges ved et forholdstalsvalg, idet borgmesteren er født formand for økonomiudvalget. I de stående udvalg vælges formanden af udvalgets medlemmer ved et almindeligt flertalsvalg, og formanden kan afsættes af et flertal af udvalgets medlemmer i løbet af funktionsperioden.

Den daglige ledelse af hele kommunens administration er i udvalgsstyrede kommuner henlagt til borgmesteren, der vælges ved almindeligt flertalsvalg.

I udvalgsstyrede kommuner er alene borgmesterfunktionen vederlagt som fuldtidshverv.

Mellemformsstyre med delt administrativ ledelse:

Københavns, Odense og Aalborg Kommuner har *mellemformsstyre med delt administrativ ledelse* (lov om kommunernes styrelse §§ 64 a og 65). Frederiksberg og Århus Kommuner kan efter loven også vælge denne styreform.

Denne styreform er en variant af udvalgsstyret, som indebærer, at økonomiudvalget består af borgmesteren, formændene for de stående udvalg, som er valgt ved forholdstalsvalg, samt eventuelt et yderligere antal medlemmer af kommunalbestyrelsen (mellemformsstyre). Den indebærer videre, at formændene for de stående udvalg har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder (delt administrativ ledelse).

Udvalgsformændene, kaldet fagborgmestre eller rådmænd modtager vederlæggelse for et fuldtidshverv med den begrundelse, at de er øverste leder af en del af kommunens forvaltning.

Magistratsstyre:

Århus kommune har magistratsstyre (lov om kommunernes styrelse § 64). Styreformens kan også vælges af Frederiksberg, Københavns, Odense og Aalborg Kommuner.

For magistratskommuner gælder, at den umiddelbare forvaltning, der i udvalgsstyrede kommuner er henlagt til økonomiudvalget og de stående udvalg, varetages af borgmesteren og de øvrige medlemmer af magistraten (rådmænd) for hver deres afdeling.

Borgmesteren, der er formand for magistraten, og de øvrige medlemmer af magistraten varetager endvidere den administrative ledelse af hver deres afdeling. Koordinationen af disse opgaver varetages af den samlede magistrat og af de enkelte magistratsmedlemmer.

I magistratskommuner er nedsat faste udvalg bestående af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Disse udvalg har alene rådgivende funktioner.

Magistratsmedlemmerne (borgmesteren og rådmændene) vælges efter kommunens styrelsesvedtægt, der er godkendt af Indenrigs- og Socialministeriet, ved forholdstalsvalg.

I magistratskommuner er hvervet som rådmand vederlagt som fuldtidshverv.

7.2.8.2. Særligt om vederlæggelse af udvalgsmedlemmer, -formænd og magistratsmedlemmer i de store kommuner.

Kommuner med (mellemformsstyre med) delt administrativ ledelse (København, Odense, Aalborg):

Udvalgsformændene er lønnede som borgmestre, jf. vederlagsbekendtgørelsens § 19. Udvalgs- og udvalgsformandspuljerne, der kan anvendes til stående udvalg, børn og unge-udvalget samt formanden for folkeoplysningsudvalget, fremgår som for andre kommuner af bekendtgørelsens §§ 7-9. Kommunerne

har imidlertid ikke – bortset fra vederlaget til formanden for henholdsvis folkeoplysnings- og børn og unge-udvalget – mulighed for at benytte udvalgsformandspuljerne, da udvalgsformændene er lønnede som borgmestre, jf. herved vederlagsbekendtgørelsens § 9, stk. 6.

Kommuner med magistratsstyre (Århus):

Magistratsmedlemmerne er i dag lønnede som borgmestre, jf. vederlagsbekendtgørelsens § 19. Udvalgs- og udvalgsformandspuljerne, der kan anvendes til stående udvalg, børn og unge-udvalget samt formanden for folkeoplysningsudvalget, fremgår som for andre kommuner af vederlagsbekendtgørelsens §§ 7-9. Magistratsstyrede kommuner har imidlertid – bortset fra vederlaget til formanden for henholdsvis folkeoplysnings- og børn og unge-udvalget – ikke mulighed for at benytte disse, idet de ikke har stående udvalg. I stedet er der i vederlagsbekendtgørelsens §§ 14 og 15 fastsat særlige regler om udvalgs- og udvalgsformandsvederlag til medlemmer og formænd for de faste udvalg i magistratsstyrede kommuner.

Udvalgspuljen til medlemmer af faste udvalg udgør for alle kommuner, der kan vælge magistratsstyre, 180 % af borgmestervederlaget i den pågældende kommune – den almindelige udvalgspulje til Århus Kommune udgør 190 % af borgmestervederlaget. Formænd for faste udvalg kan ydes op til 10 % af borgmestervederlaget. Med det antal faste udvalg, som Århus Kommune har i dag, vil der efter denne regel kunne anvendes op til 70 % af borgmesterens vederlag, hvorimod puljen til formænd for stående udvalg i Århus Kommune samlet udgør 225 % af borgmestervederlaget. Ifølge styrelsesvedtægten for Århus Kommune ydes 2 formænd for faste udvalg 10 % af borgmesterens vederlag, mens de øvrige 5 formænd ydes 6 2/3 % heraf. Der ydes således samlet 53 1/3 % af borgmesterens vederlag til formændene for de faste udvalg. Hertil kommer 6 2/3 % til formanden for børn- og unge-udvalget.

7.2.9. Ændringer i forbindelse med kommunalreformen.

I forbindelse med kommunalreformen og sammenlægningen af en række kommuner er der sket en justering af vederlagene til en række lokalpolitikere.

For det første er en lang række kommuner blevet sammenlagt, og for menige kommunalbestyrelsesmedlemmer i kommuner, der ved sammenlægningen har nået en størrelse på over 80.000 indbyggere, er det faste vederlag steget, idet der ved en justering af vederlagsbekendtgørelsens § 2 blev taget højde for, at en række kommuner ved sammenlægningerne blev på størrelse med eller større end Frederiksberg Kommune. Sammenlægningerne har endvidere som følge af de gældende regler løftet aflønningen af en række borgmestre via indplacering i et højere indbyggerinterval, der ligeledes er blevet justeret med henblik på at tage højde for de flere større kommuner, der ved sammenlægningerne blev på størrelse med eller større end Frederiksberg Kommune. Løftet til en række borgmestre har samtidig haft en afsmittende effekt på udvalgs- og udvalgsformandspuljerne i de pågældende kommuner.

For det andet blev udvalgspuljernes størrelse forhøjet pr. 1. januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen og tilførslen af nye opgaver til kommunerne. I kommuner med indtil 20.000 indbyggere blev puljen forhøjet med 6 pct. af

borgmestervederlaget og i kommuner med 20.000-90.000 indbyggere med 15 pct. af borgmestervederlaget. I den forbindelse bemærkes, at kommuner med under ca. 20.000 indbyggere i overensstemmelse med aftalen om en strukturreform pr. 1. januar 2007 indgår i forpligtende kommunale samarbejder med andre kommuner om en række af de nye kommunale opgaver.

Udvalgspuljerne for Odense, Aalborg og Århus Kommuner blev ligeledes hver hævet med 15 pct. af borgmestervederlaget. Frederiksberg og Københavns Kommuner har efter kommunalreformen ikke længere amtskommunal status. Udvalgspuljen for Frederiksberg Kommune, der nu – sammen med en række nye, store kommuner – falder ind under kategorien over 90.000 indbyggere, blev på den baggrund bevaret uændret. En tilsvarende fastholdelse af udvalgspuljen for Københavns Kommune samtidig med en stigning på 15 pct. til de øvrige kommuner ville imidlertid indebære samme procentsats for udvalgspuljerne i Århus og Københavns Kommuner. Da Københavns Kommune har næsten dobbelt så mange indbyggere som Århus Kommune, men samtidig mistede sin amtskommunale status, blev Københavns Kommunes ramme til udvalgsvederlag af hensyn til sammenhængen med de generelle forhøjelser af udvalgspuljerne forhøjet med 10 pct.

Forhøjelsen af puljerne skulle understøtte et formodet behov hos kommunerne for at oprette flere fagudvalg som følge af de nye ansvarsområder. Navnlig for kommuner, der ikke blev større i forbindelse med reformen, skulle forhøjelsen således sikre, at der ville være mulighed for at fordele et beløb pr. udvalgsmedlem, der nogenlunde svarede til det gennemsnitlige udvalgsvederlag før reformen, selv om der blev nedsat et fagudvalg mere. Forhøjelsen af udvalgspuljerne gjaldt dog også for de kommuner, der blev sammenlagt i forbindelse med reformen, og som i mange tilfælde allerede derved oplevede at blive indplaceret i et andet indbyggerinterval og derigennem fik rådighed over et større beløb til fordeling af udvalgsvederlag.

Der blev ikke foretaget ændringer i udvalgsformandspuljen i forbindelse med kommunalreformen.

Borgmestervederlaget blev ikke reguleret ud over de tidligere nævnte justeringer af indbyggerintervallerne og det forhold, at en række borgmestre blev borgmestre for en større kommune.

I forbindelse med kommunalreformen blev der endelig indført et nyt pensionsystem for borgmestre, hvorefter der opnås ret til pension efter en funktionstid på ét år mod tidligere otte år. Den nye pensionsmodel er udtryk for en omfordeling af pensionsmidlerne, fordi der samtidig sker en nedsættelse af den pension, der ydes til borgmestre med mellem 8 og 16 års funktionstid. Der henvises til afsnit 7.2.6.3.

7.2.10. Kommunalbestyrelsesmedlemmers øvrige vederlag.

Bestemmelserne i lov om kommunernes styrelse § 16 indeholder sammen med bestemmelserne i lov om kommunernes styrelse § 34 om vederlag til borgme-

stre og viceborgmestre en udtømmende regulering af kommunalbestyrelsesmedlemmers vederlæggelse.

Det følger dog af bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, litra b, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt til at varetage forskellige kommunale hverv, foruden den vederlæggelse, der sker efter lov om kommunernes styrelse, kan modtage særskilt vederlæggelse i form af f.eks. diæter, honorarer m.v., hvor der på andet grundlag – f.eks. i særlovgivningen, i vedtægter for kommunale fællesskaber, aktieselskaber, selvejende institutioner eller lignende – er fastsat bestemmelser herom. Bestemmelse om særskilt vederlæggelse kan også ske i form af en generalforsamlingsbeslutning m.v.

Bestemmelsen i vederlagsbekendtgørelsens § 19, stk. 4, hvorefter den, der modtager vederlag som borgmester, ikke samtidig kan oppebære anden økonomisk ydelse af kommunens kasse, er ikke til hinder for, at en borgmester, der er udpeget som medlem af f.eks. en bestyrelse i et kommunalt ejet aktieselskab, samtidig modtager vederlag for dette hverv, da vederlaget afholdes af selskabets kasse og ikke af kommunekassen.

Nedenfor beskrives i afsnit 7.2.10.1. de retlige rammer for kommunernes deltagelse i privatretlige selskaber samt deltagelse i kommunale fællesskaber. I afsnit 7.2.10.2. behandles den retlige regulering af vederlæggelsen i forskellige typer selskaber m.v. I afsnit 7.2.10.3. behandles bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16 e og de i medfør af denne bestemmelse offentliggjorte vederlag.

7.2.10.1. Kommuners mulighed for deltagelse i privatretlige selskaber samt kommunale fællesskaber.

Kommuners mulighed for deltagelse i private selskaber samt kommunale fællesskaber er nærmere beskrevet i Rapport fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber (A/S-udvalget), 2006, kapitel 3.

Lov om kommunernes styrelse.

Lov om kommunernes styrelse § 60:

Kommunerne har mulighed for at deltage i kommunale samarbejder, der er reguleret af lov om kommunernes styrelse § 60. Det fremgår af bestemmelsen, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter loven, medmindre andet er særligt hjemlet i lovgivningen, kræver godkendelse fra den eller de statsforvaltninger, der efter lovens § 47, stk. 2, varetager tilsynet med de deltagende kommuner. Bestemmelsen omfatter alene samarbejder, hvorved der sker overførsel af kompetence.

Hvis der efter aftalen oprettes et selvstændigt styrelsesorgan, hvortil kompetence overføres, betegnes det kommunale samarbejde som et kommunalt fællesskab. Kommunale fællesskaber betragtes som en art ”specialkommune”, dvs.

en selvstændig enhed, hvis kompetence i modsætning til de almindelige kommuners er begrænset til løsning af de opgaver, som fællesskabet omfatter.

Styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab bærer et selvstændigt ansvar overfor kommunaltilsynet, der har adgang til efter omstændighederne at anvende sanktioner overfor styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab.

Et kommunalt fællesskab vil ofte være organiseret i en privatretlig organisationsform, men kan dog ikke etableres som aktie- eller anpartsselskab.

Lov om kommunernes styrelse § 68 a:

Kommunalbestyrelsen har endvidere efter lov om kommunernes styrelse § 68 a adgang til at udpege medlemmer til bestyrelsen m.v. for selskaber, der helt eller delvist varetager ikke-kommunale opgaver.

Sektorlovgivning.

Kommunernes adgang til at deltage i privatretlige selskaber kan endvidere være hjemlet i den lovgivning, der regulerer det pågældende område. Såvel opgaver som de økonomiske vilkår, der gælder for kommunal deltagelse i et aktieselskab, vil i sådanne tilfælde typisk være reguleret i den konkrete lovgivning. Der er i særlovgivningen regler om kommuners selskabsdeltagelse på bl.a. følgende områder:

- Elforsyningsområdet
- Naturgasområdet
- Varmeforsyningsområdet
- Trafikområdet
- Erhvervsudviklingsaktiviteter
- Lov om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S.

Herudover behandles for tiden (ultimo april 2009) i Folketinget et forslag til lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, hvori der bl.a. stilles krav om, at den kommunale vand- og spildevandsforsyning varetages i aktie- eller anpartsselskabsform.

Der findes i særlovgivningen både bestemmelser, hvorefter det er obligatorisk, at kommunens opgavevaretagelse sker i selskabsform, og bestemmelser, hvorefter opgavevaretagelse i selskabsform blot er én af flere muligheder.

Kommunalfuldmagtsreglerne.

Kommuner har, hvor den skrevne lovgivning ikke regulerer spørgsmålet, en vis adgang til at deltage i aktieselskaber og andre privatretlige selskabsdannelser. Der er dog knyttet en række betingelser hertil:

- lovgivningen må ikke være til hinder for, at opgaven udføres uden for det kommunale system,
- selskabet må udelukkende varetage opgaver, som kommunen selv kan varetage. Dette indebærer, at en kommune er afskåret fra at deltage i

selskaber, der har et erhvervsøkonomisk formål, idet kommuner ikke må drive virksomhed med henblik på at opnå en fortjeneste,

- én kommune må ikke have bestemmende indflydelse i selskabet.

Når kommunerne efter disse regler har adgang til at deltage i selskaber, sker opgavevaretagelsen fortsat på kommunalbestyrelsens vegne. Kommunalbestyrelsen kan således ikke ved at indgå aftaler med private fralægge sig ansvaret for opgavens udførelse, og det er således fortsat kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse opfyldes.

Anden regulering af kommuners deltagelse i selskaber.

Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (lov nr. 548 af 8. juni 2006) giver kommuner og regioner adgang til at udøve visse former for erhvervsvirksomhed i selskabsform. Lovens § 3 giver kommuner (og regioner) mulighed for under visse nærmere betingelser at deltage finansielt og ledelsesmæssigt i selskaber, der driver virksomhed med henblik på salg af produkter og tjenesteydelser, som bygger på kommunal (eller regional) viden, der er oparbejdet i kommunen (eller regionen) i forbindelse med løsning af kommunale (eller regionale) opgaver, eller videreudvikling af sådan viden.

Det er som udgangspunkt en betingelse, at mindst 25 % af selskabets kapital og stemmerettigheder besiddes af private ejere, jf. lovens § 4, stk. 7.

Efter loven har sådanne selskaber – i modsætning til selskaber efter kommunalfuldmagtsreglerne – mulighed for at bearbejde og videreudvikle kommunal know how med henblik på afsætning på det frie marked og også opnå fortjeneste herved. Dog må højst 25 % af selskabets omsætning gennemsnitlig gennem tre år stamme fra salg til andre end kommuner, jf. lovens § 5, stk. 1.

7.2.10.2. Den retlige regulering af vederlæggelse i forskellige typer selskaber m.v.

Den retlige regulering af vederlæggelse i forskellige typer selskaber er behandlet i ovennævnte rapport fra A/S-udvalget, kapitel 4.E.

Den retlige regulering af vederlæggelsen i forskellige typer selskaber kan enten være knyttet op på retsgrundlaget for den kommunale deltagelse i selskabet, sådan som det er tilfældet med vederlæggelsen af medlemmer af bestyrelsen for kommunale fællesskaber, eller den kan være knyttet op på selskabsformen, således som det er tilfældet for aktie- og anpartsselskaber, eller der kan i den sektorlovgivning, der gælder på området, være fast særlige bestemmelser herom.

Kommunale fællesskaber (§ 60-selskaber).

Som nævnt skal kommunale fællesskabers vedtægter, herunder bestemmelser om vederlag til bestyrelsen, godkendes af den relevante statsforvaltning. Statsforvaltningen udøver ved godkendelsen såvel et legalitets- som et hensigtsmæssighedstilsyn.

Statsforvaltningens godkendelse af bestyrelsesvederlag i § 60-selskaber sker på baggrund af det tidligere Indenrigsministeriums cirkulære af 4. marts 1981 om vederlæggelse af hverv som medlem af bestyrelsen for selskaber, som helt eller delvist er i offentligt eje.

Udgangspunktet er efter cirkulæret, at der alene kan vederlægges med udbetaling af mødediæter. I de tilfælde, hvor forberedelsen til møderne går ud over, hvad der normalt kan forventes, eller hvor der foreligger en betydelig arbejdsindsats, der ikke direkte er knyttet til mødevirksomhed, kan der ydes et fast vederlag. Det vil ofte være formanden eller næstformanden, der har en sådan merbelastning, som ikke er knyttet til egentlig mødetid. Udover tidsforbruget indgår det endvidere i vurderingen af, om et fast vederlag er berettiget, at selskabet har en omsætning af en vis størrelse. Et fast vederlag fastsættes i givet fald på grundlag af en opgørelse over den tid, der anvendes eller forventes anvendt. Vederlaget beregnes sædvanligvis ud fra den timeløn, som et folketingsmedlem oppebærer – for tiden ca. 297 kr. i timen – medmindre hvervets karakter taler for, at der tages udgangspunkt i en højere lønramme.

Den vederlæggelse, der sker af medlemmer af bestyrelsen i kommunale fællesskaber, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse, er behandlet i A/S-udvalgets rapport, kapitel 4.E., afsnit 3.7.

Aktie- og anpartsselskaber.

Vederlaget til bestyrelse og direktion i aktieselskaber er reguleret af aktieselskabslovens § 64, stk. 1, der er sålydende:

”§ 64. Bestyrelsesmedlemmer og direktører kan lønnes såvel med et fast vederlag som med tantieme. Vederlaget må ikke overstige, hvad der anses som sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang, samt hvad der må anses for forsvarligt i forhold til selskabets og, i moderselskaber, koncernens økonomiske stilling.”

Bestemmelsen fastsætter ganske vide rammer for størrelsen af bestyrelsesmedlemmernes og direktørernes vederlag. Det fremgår således alene af bestemmelsen, at vederlaget ikke må overstige, hvad der anses for sædvanligt efter hvervets art og arbejdets omfang, samt hvad der må anses for forsvarligt i forhold til selskabets økonomiske stilling.

I tilknytning til kriteriet om, at der ikke må betales mere, end der er sædvanligt, indgår en vurdering af bestyrelsesmedlemmets ydelse til selskabet. Der må ikke betales mere, end hvad denne ydelse (fra en anden person, i et andet selskab) rimeligvis skulle koste.

I tilknytning til kriteriet om forsvarlighed, indgår en vurdering af selskabets økonomiske situation. Uanset den konkrete ydelse må selskabet således ikke betale mere, end det har råd til.

Det følger af lighedsgrundsætningen, at alle bestyrelsesmedlemmer – hvis bestyrelsen får honorar – skal have det samme honorar. Lighedsgrundsætningen kan fraviges, hvis forskelle i arbejdets art og omfang, herunder som følge af forskellig funktion i bestyrelsen, gør en fravigelse saglig begrundet.

Bestemmelsen i aktieselskabsloven er udtryk for en almindelig selskabsretlig grundsætning, og bestemmelsens principper finder dermed også anvendelse i

anpartsselskaber, uanset at anpartsselskabsloven ikke indeholder en tilsvarende bestemmelse om vederlag til bestyrelse og direktion.

Der henvises til A/S-udvalgets rapport, s. 129 f.

Selskaber etableret efter særlovgivningen.

Der er forskellige steder i den lovgivning, der regulerer det pågældende område, herunder i bekendtgørelse nr. 625 af 30. juni 2003 om vederlag m.v. til medlemmer af kommunale selvstyrehavnes bestyrelser, fastsat bestemmelser om vederlag m.v. Der henvises til A/S-udvalgets rapport, kapitel 4.E. afsnit 3.2.-3.6. og afsnit 4.

7.2.10.3. Offentliggjorte vederlag efter lov om kommunernes styrelse § 16 e.

Retsgrundlag

Som en udløber af A/S-udvalgets rapport blev der pr. 1. januar 2008 i medfør af lov nr. 510 af 6. juni 2007 indført en pligt for kommunalbestyrelsen til at offentliggøre oplysninger om størrelsen af de vederlag, som kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte har oppebåret i det forudgående kalenderår for – efter valg eller forslag af kommunen – at have varetaget andre hverv end medlemskab af kommunalbestyrelsens udvalg eller underudvalg.

Uddrag af lov om kommunernes styrelse:

§ 16 e. Et medlem af kommunalbestyrelsen, som efter valg eller forslag af kommunen udfører andre hverv end medlemskab af kommunalbestyrelsens udvalg eller underudvalg, skal oplyse størrelsen af vederlag, der i sidste kalenderår var forbundet med varetagelsen af hvervet, til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen offentliggør inden udgangen af første kvartal, hvilke af dens medlemmer der modtager vederlag for udførelse af sådanne hverv, og størrelsen af vederlaget i sidste kalenderår for hvert enkelt hverv, medlemmet udfører.

Stk. 2. Stk. 1 gælder tilsvarende vedrørende ansatte i den kommunale administration, som efter valg eller forslag af kommunen udfører de i stk. 1 nævnte hverv.

Bestemmelsen fastlægger en pligt for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem til at give kommunalbestyrelsen oplysninger om størrelsen af vederlaget for bestemte hverv, medlemmet varetager. Indberetningen af oplysningerne skal danne grundlag for kommunalbestyrelsens offentliggørelse af oplysningerne efter bestemmelsens andet punktum.

Baggrunden for § 16 e er et ønske om, at der skabes åbenhed om de vederlag, som kommunalpolitikere modtager, for derved at imødegå dels forkerte forestillinger i offentligheden om det generelle niveau for udbetaling af sådanne vederlag, dels risikoen for, at der i enkelttilfælde måtte blive fastsat urimeligt høje vederlag.

Om de vederlag, som oplysningspligten vedrører, kan det bemærkes, at det ikke er en betingelse, at kommunen har en egentlig udpegnings- eller indstillingsret vedrørende det omhandlede hverv, som er bindende for modtageren. Det er tilstrækkeligt, at kommunalbestyrelsesmedlemmet varetager hvervet som følge af, at vedkommende er bragt i forslag af kommunen, f.eks. af kommunens repræsentant på det organ (generalforsamlingen, repræsentantskabet el.lign.), som har til opgave at vælge selskabets eller foreningens bestyrelse.

Det kan endvidere bemærkes, at vederlag, som et kommunalbestyrelsesmedlem modtager for medlemskab i en bestyrelse i et selskab, f.eks. et interessentskab, et kommanditselskab eller et aktie- eller anpartsselskab, kommunen deltager i, f.eks. vil være omfattet af oplysningspligten. Dette gælder både, hvor vedkommende er direkte valgt af kommunen – f.eks. i henhold til en aktionær- eller anden overenskomst – eller hvor kommunen som aktionær/medejer på generalforsamlingen/det organ, der vælger bestyrelsen, har bragt vedkommende i forslag. Ligeledes er vederlag, som et kommunalbestyrelsesmedlem modtager som bestyrelsesmedlem i et kommunalt selskab, kommunen deltager i – f.eks. et kommunalt fællesskab – omfattet af oplysningspligten.

Bestemmelsen omfatter også formandsvederlag til en formand for en bestyrelse, som har konstitueret sig selv, uanset at hvervet som formand ikke varetages direkte efter valg eller forslag fra kommunen.

Også hverv, som et kommunalbestyrelsesmedlem varetager efter valg eller forslag fra et kommunalt selskab eller KL, er omfattet af oplysningspligten, idet dette er udtryk for, at de deltagende kommuner i forening har valgt eller foreslået det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem.

Bestemmelsen omfatter endvidere vederlag, der modtages i forbindelse med varetagelsen af hverv i offentlige råd, nævn og kommissioner.

Bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16 e omfatter kun vederlag. Andre udbetalinger til et kommunalbestyrelsesmedlem, som er knyttet til varetagelsen af de omhandlede hverv, er ikke omfattet. Således skal der eksempelvis ikke oplyses om udbetaling af mødediæter, godtgørelse af positive udgifter eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

Bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16 e trådte i kraft den 1. januar 2008 med virkning for vederlag oppebåret i kalenderåret 2007. Offentliggørelse af vederlag for 2007 skulle således ske senest pr. 31. marts 2008.

Offentliggjorte vederlag for 2007

En opgørelse af kommunernes oplysninger foretaget af Velfærdsministeriet i august 2008 viser, at landets kommunalbestyrelsesmedlemmer samlet i 2007 modtog i alt ca. 30.161.338 kr. for varetagelsen af § 16 e-hverv.

Af typiske § 16 e-hverv kan nævnes medlemskab af bestyrelser for diverse forsyningsselskaber, herunder vand, varme, el, naturgas, renovation, forbrænding, spildevand og trafikkselskaber m.v. En række kommunalbestyrelsesmedlemmer ses også at modtage – ofte beløbsmæssigt beskedne – vederlag for medlemskab af almene boligorganisationers bestyrelser. Herudover ses hverv som medlemskab af gymnasiers bestyrelser, havnebestyrelser, lufthavnsbestyrelser og museumsbestyrelser også at optræde ofte. Endelig kan som typisk forekommende § 16 e-hverv også nævnes medlemskab af bestyrelserne for Kommunekredit, Kommuneleasing, Kommuneinformation, Kommunedata,

medlemskab af KL's udvalg samt forskellige nævn, herunder Skatteankenævnet.

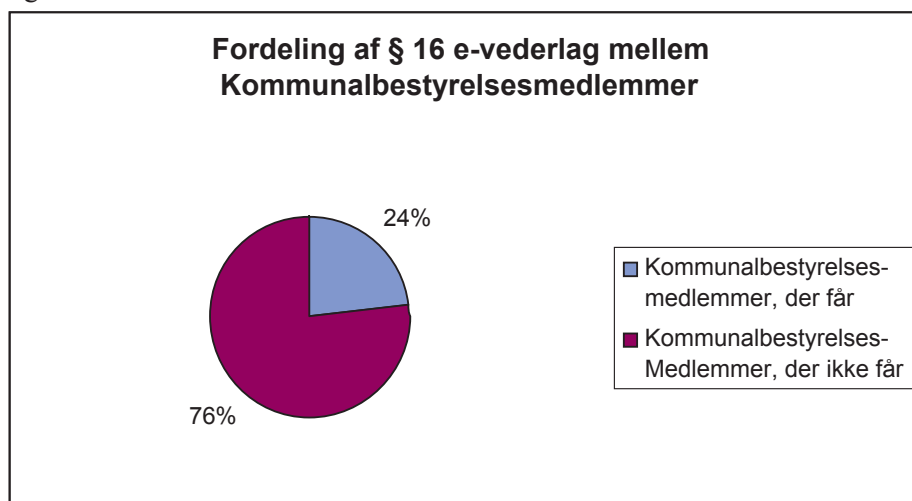
Der ses ikke umiddelbart at være en klar, generel skillelinje mellem den type § 16 e-hverv, der bestrides af borgmestre, og den type hverv, der bestrides af øvrige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Der er 2.442 kommunalbestyrelsesmedlemmer (inkl. borgmestre), når medlemmerne i Holbæk Kommune og Københavns Kommune (der ikke er borgmestre) fraregnes. Holbæk Kommunens oplysninger på området var på opgørelsestidspunktet for mangelfulde til at indgå i opgørelsen, og oplysningerne vedrørende Københavns Kommune var på opgørelsestidspunktet ikke tilgængelige. Der er ikke foretaget yderligere kvalitetssikring af de oplysninger, der er indhentet fra kommunernes hjemmesider, herunder om kommunerne rent faktisk har offentliggjort præcis de oplysninger, som de er forpligtet til efter lov om kommunernes styrelse § 16 e, eller om der f.eks. i visse tilfælde er offentliggjort flere oplysninger, end der er pligt til, f.eks. oplysninger om modtagelsen af mødediæter.

Det samlede beløb, der i 2007 blev udbetalt for varetagelsen af § 16 e-hverv, var fordelt på 580 kommunalbestyrelsesmedlemmer (inkl. borgmestre) (ekskl. Fredericia) for varetagelsen af 1.099 hverv. Af Fredericia Kommunes oplysninger kan det ikke ses, hvor mange kommunalbestyrelsesmedlemmer der modtog vederlag for varetagelsen af § 16 e-hverv.

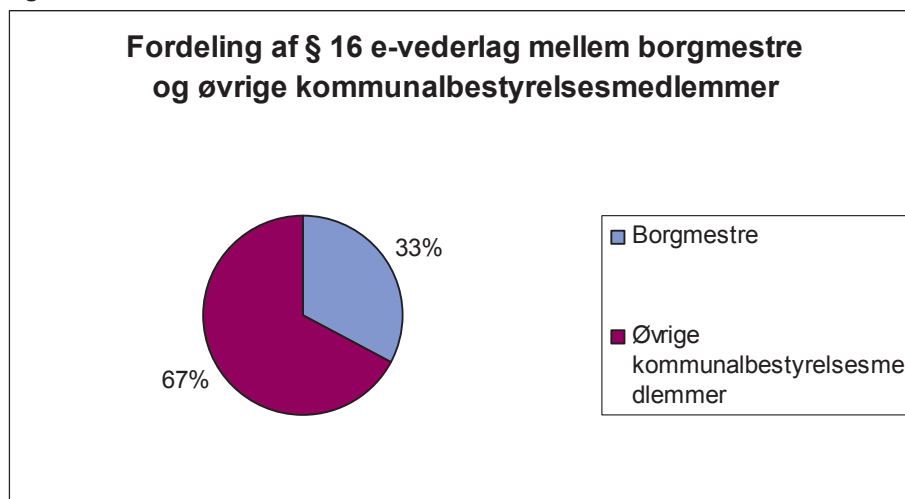
Det ses således, at ca. 24 pct. af landets kommunalbestyrelsesmedlemmer (inkl. borgmestre) modtog vederlag for varetagelsen af § 16 e-hverv, og ca. 76 pct. modtog ikke sådanne vederlag, jf. figur a.

Figur a



Borgmestrene i landets kommuner modtog i alt 9.903.685 kr. af de i 2007 samlede udbetalte vederlag for § 16 e-hverv, ca. 33 pct., og de øvrige medlemmer modtog 20.257.653 kr., ca. 67 pct., jf. figur b.

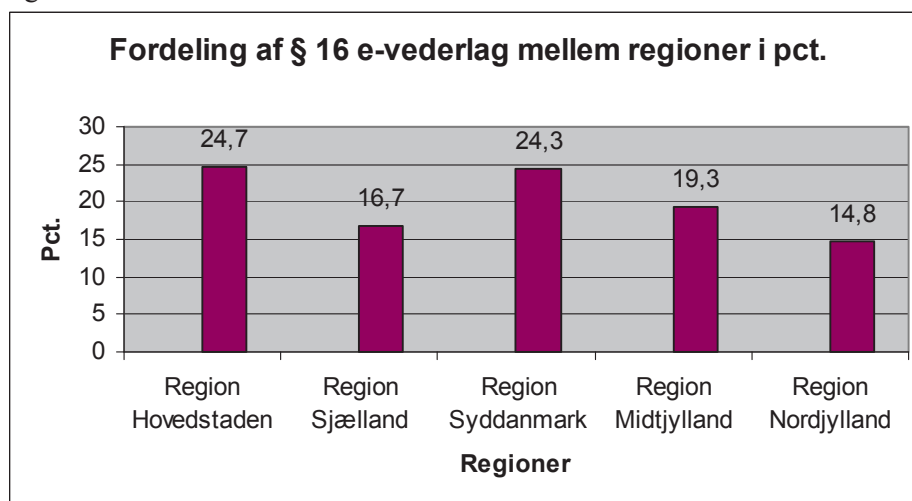
Figur b



Den borgmester, der i 2007 modtog det største årlige samlede vederlag for varetagelsen af § 16 e-hverv, modtog 802.517 kr. Det kommunalbestyrelsesmedlem, der ikke samtidig var borgmester, og som modtog det største samlede årlige vederlag for varetagelsen af § 16 e-hverv, modtog 763.172 kr. I begge tilfælde bl.a. for varetagelsen af forskellige poster i KL. Det største vederlag for ét enkelt hverv var 415.000 kr. og blev ydet for hvervet som formand for KL.

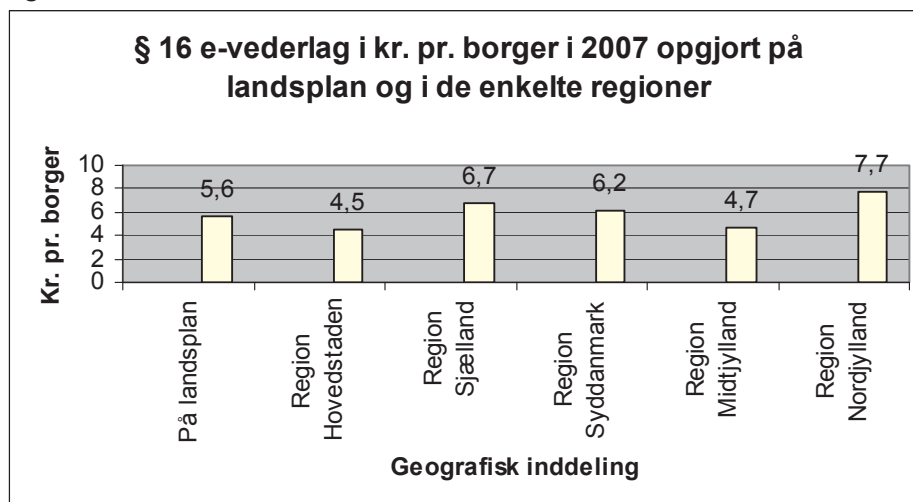
Den geografiske fordeling i pct. af det samlede årlige beløb for varetagelsen af § 16 e-hverv ses nedenfor af figur c.

Figur c



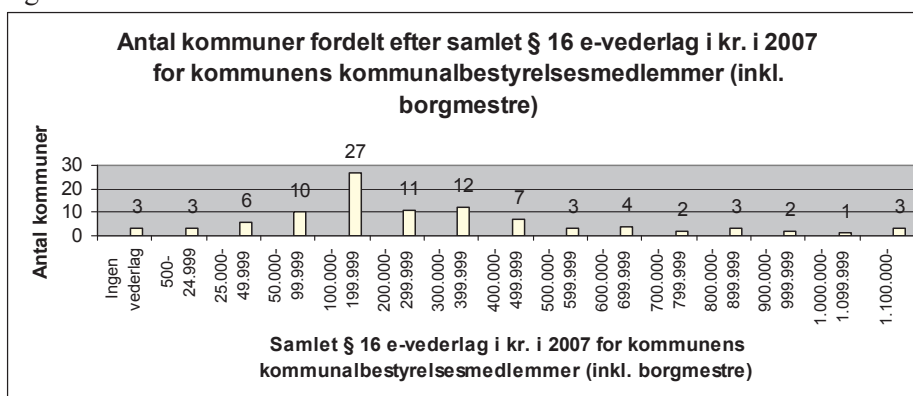
I nedenstående figur d sættes de i regionerne udbetalte beløb for varetagelsen af § 16 e-hverv i forhold til antallet af regionens borgere. På landsplan blev der således i 2007 betalt 5,6 kr. pr. borger til kommunalbestyrelsesmedlemmer for varetagelsen af § 16 e-hverv.

Figur d



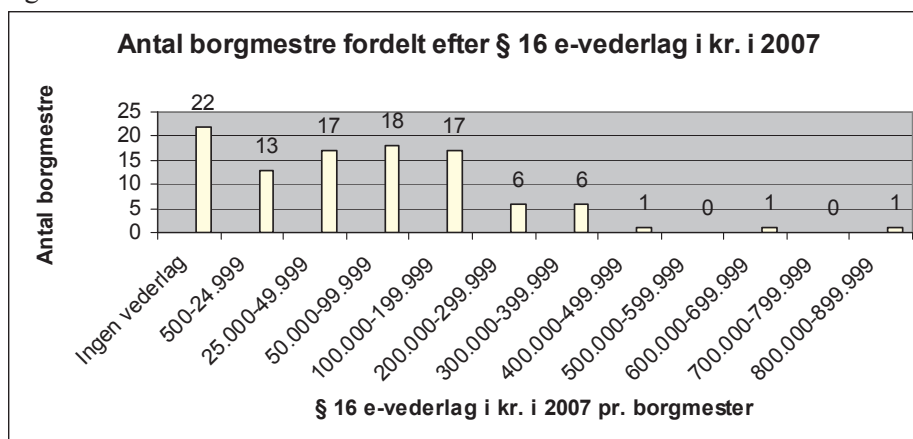
I nedenstående figur e illustreres hvor meget den enkelte kommunes kommunalbestyrelsesmedlemmer (inkl. borgmestre) modtog samlet i 2007 for varetagelsen af § 16 e-hverv. Det ses således, at der i 3 kommuner ikke blev udbetalt vederlag for varetagelsen af § 16 e-hverv.

Figur e



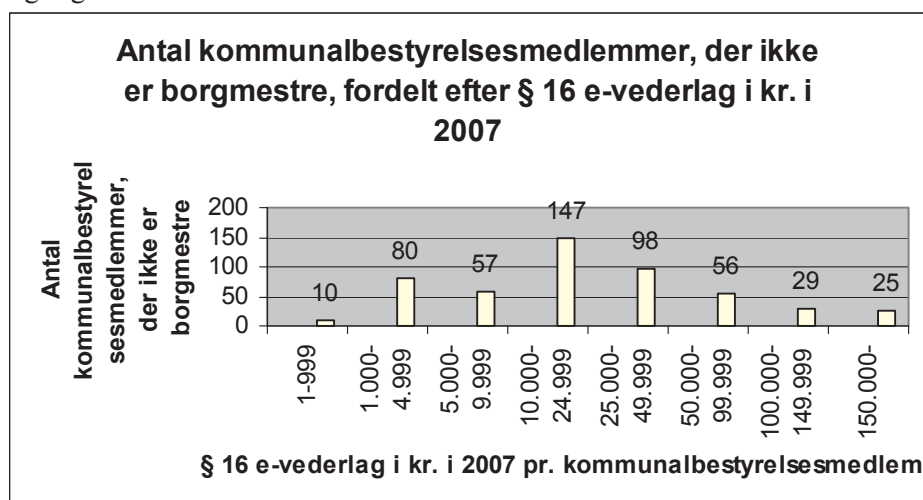
I nedenstående figur f illustreres, hvor meget de enkelte kommuners borgmestre modtog i 2007 for varetagelsen af § 16 e-hverv. Det ses, at der var 80 borgmestre, der fik § 16 e-vederlag, og at der var 22 borgmestre, der ikke fik vederlag for varetagelsen af § 16 e-hverv. I opgørelsen er medtaget Københavns Kommunes overborgmester og 6 borgmestre. I opgørelsen er ikke medtaget rådmænd i Odense, Aarhus og Aalborg, samt borgmestrene i Fredericia og Holbæk Kommuner. De 80 borgmestre, der modtog vederlag, modtog således ca. 124.000 kr. om året i gennemsnit. Det gennemsnitlige årlige § 16 e-vederlag for alle 102 borgmestre, der er omfattet af undersøgelsen, er ca. 97.095 kr.

Figur f



I nedenstående figur g illustreres, hvor meget de enkelte kommuners kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke samtidig er borgmestre, modtog i 2007 for varetagelsen af § 16 e-hverv. Det ses således, at 147 kommunalbestyrelsesmedlemmer modtog et samlet årligt vederlag på mellem 10.000 kr. og 24.999 kr. for varetagelsen af § 16 e-hverv.

Figur g



7.2.11. Fradrag i offentlige ydelser som følge af vederlæggelse som kommunalbestyrelsesmedlem.

Der findes ikke regler i hverken lov om kommunernes styrelse eller vederlagsbekendtgørelsen om fradrag i kommunalbestyrelsesvederlag som følge af modtagelsen af offentlige ydelser.

Derimod findes der i særlovgivningen regler, hvorefter indkomst – herunder vederlag, der oppebæres for varetagelsen af kommunale hverv – har betydning for størrelsen af de overførselsindkomster, som kommunalbestyrelsesmedlemmet i øvrigt er berettiget til. Det drejer sig bl.a. om kontanthjælp, folkepension, førtidspension og SU.

7.3. Vederlæggelse af folketingsmedlemmer og ministre.

7.3.1. Vederlæggelse m.v. af folketingspolitikere.

7.3.1.1. Oversigt over strukturen.

Reglerne om vederlæggelse af medlemmer af Folketinget findes i lov om valg til Folketinget, (folketingsvalgloven), (lovbekendtgørelse nr. 583 af 23. juni 2008), kapitel 14.

Folketingets medlemmer modtager et grundvederlag samt et omkostningstillæg til dækning af omkostningerne i forbindelse med hvervet som folketingsmedlem. Endvidere kan der ydes godtgørelse for boligudgifter til medlemmer med fast supplerende bolig i Københavnsområdet eller til udgifter til hotelovernatning. Der ydes endvidere efter nærmere bestemte regler eftervederlag og pension til folketingsmedlemmer samt ægtefællepension, børnepensionstillæg samt børnepension.

7.3.1.2. Grundvederlag og omkostningstillæg til folketingsmedlemmer.

Folketingets medlemmer modtager efter folketingsvalglovens § 108, stk. 2, jf. stk. 1, et grundvederlag, der udgør samme beløb som den til enhver tid gældende løn på skalatrin 51/lønramme 38, pr. 1. april 2009 svarende til 582.944 kr. pr. år.

Bestemmelsen om grundvederlag til folketingsmedlemmer er senest ændret i 1999. Ændringen skete med bl.a. den begrundelse, at vederlaget til borgmestre i kommuner med 12.501-25.000 indbyggere i 1994 var blevet forhøjet til skalatrin 51. Ændringen indebar en stigning i grundvederlaget på 88.350 kr. svarende til 23,4 % og har siden 1999 fulgt samme udvikling som vederlaget til en borgmester i en kommune med 12.501-25.000 indbyggere.

Der ydes ikke særskilt udvalgsvederlag til medlemmer af folketingsudvalg og heller ikke særligt vederlag til formænd for folketingsudvalg. Sådant arbejde er vederlagt i og med grundvederlaget.

Folketingets medlemmer modtager efter folketingsvalglovens § 108, stk. 3, jf. stk. 1, et omkostningstillæg til dækning af omkostningerne i forbindelse med hvervet som folketingsmedlem.

Beløbet udgør for medlemmer valgt i Danmark 45.000 kr. årligt og for medlemmer valgt i Grønland og på Færøerne 60.000 kr. årligt, pr. 1. april 2009 svarende til henholdsvis 54.631 kr. pr. år og 72.840 kr. pr. år. Beløbet er skattefrit. Omregnet til en skattepligtig indkomstværdi svarer beløbet pr. 1. april 2009 til henholdsvis ca. 148.000 kr. og ca. 197.000 kr.

7.3.2. Vederlæggelse m.v. af ministre.

7.3.2.1. Oversigt over strukturen.

Reglerne om vederlæggelse af ministre findes i lov om vederlag og pension m.v. for ministre (lovbekendtgørelse nr. 273 af 20. april 2004 med senere ændringer).

Ministre modtager et grundvederlag. Endvidere ydes omkostningstillæg og godtgørelse for boligudgifter m.v. efter samme regler, som gælder for medlemmer af Folketinget. Der ydes endvidere efter nærmere bestemte regler efter-

vederlag og pension til ministre samt ægtefællepension, børnepensionstillæg samt børnepension.

7.3.2.2. Grundvederlag og omkostningstillæg til ministre.

Grundvederlaget til ministre udgør 924.850 kr. i årligt grundbeløb, pr. 1. april 2009 svarende til 1.191.788 kr. pr. år. Dog udgør vederlaget til statsministeren 125 % af grundvederlaget, mens vederlaget til udenrigs- og finansministeren samt til den minister, der er nummer 2 i statsrådsrækkefølgen, udgør 110 % af grundvederlaget.

Modtager en minister grundvederlag eller eftervederlag efter folketingsvalgloven, nedsættes grundvederlaget til ministeren med det tilsvarende beløb. Grundvederlaget til en minister, der samtidig modtager grundvederlag for hvervet som folketingsmedlem, er således pr. 1. april 2009 608.844 kr. årligt.

Bestemmelserne om grundvederlag til ministre er senest ændret i 1999. Ændringen indebar en stigning på 176.700 kr. i grundvederlaget svarende til 22,3 %. Grundvederlaget til ministre reguleres på samme måde som tjenestemandslønninger, dvs. med samme udviklingssats som både folketingsmedlemmer og borgmestre.

Til ministre ydes efter § 1, stk. 3, i lov om vederlag og pension m.v. for ministre et omkostningstillæg efter tilsvarende regler, som efter folketingsvalgloven gælder for folketingsmedlemmer. Beløbet udgør 45.000 kr. årligt, pr. 1. april 2009 svarende til 54.631 kr. pr. år. Beløbet er skattefrit. Omregnet til en skattepligtig indkomstværdi svarer beløbet pr. 1. april 2009 til henholdsvis ca. 148.000 kr. og 197.000 kr.

Modtager en minister omkostningstillæg efter folketingsvalgloven, nedsættes ministerens omkostningstillæg med det beløb, der ydes vedkommende efter folketingsvalgloven, jf. § 2, stk. 2, i lov om vederlag og pension m.v. for ministre.

7.4. Vederlæggelse af kommunalpolitikere i Norge og Sverige.

7.4.1. Sverige.

I Sverige findes der alene få centralt fastsatte regler om vederlæggelse af kommunalpolitikere. Disse regler findes i den svenske *kommunallag*, hvorefter det kan besluttes at yde vederlag til kommunalpolitikere. Det er op til kommunalbestyrelsen at fastsætte de nærmere regler, herunder om fuldtidsvederlæggelse, hvis hvervet udgør minimum 40 % af en fuldtidsstilling.

For kommunalpolitikere, der ikke er fuldtidsvederlagt, sker vederlæggelsen typisk pr. mødetime. Disse modtager endvidere typisk herudover et mindre fast vederlag. Da der ikke er centrale regler om vederlæggelsen, findes der ikke et centralt overblik over vederlagets størrelse. Formentlig ydes der i nogle af de mindste kommuner ikke vederlag til menige kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Efter den svenske *kommunallag* har kommunalpolitikere ret til rimelig erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Derudover er der regler om omkostningsdækning, f.eks. af børnepasningsudgifter og rejseomkostninger. Det er også kom-

municipalbestyrelsen, der fastsætter regler om, hvad der er rimelig erstatning for tabt arbejdsfortjeneste samt rimelig godtgørelse for omkostninger. Som udgangspunkt dækkes tabt arbejdsfortjeneste fuldt ud.

Herudover kan der efter kommunalbestyrelsens beslutning, herunder om størrelsen, gives vederlag for deltagelse i udvalg.

Hvis hvervet som kommunalpolitiker udgør mindst 40 % af en fuldtidsstilling, modtages der i stedet for vederlag, erstatning for tabt arbejdsfortjeneste og udgiftsgodtgørelse, en godtgørelse fastsat som en procentdel af en fuldtidsløn. Niveaut herfor fastsættes af kommunalbestyrelsen. I mindre kommuner er der antageligvis kun én fuldtidspolitiker, mens der i de større kommuner kan være flere (der er 13 i Göteborg). Vederlæggelsen betyder ikke, at kommunalpolitikere får lønmodtagerstatus. Der er praksis for, at fuldtidspolitikere kan bevilges orlov og herunder modtage en nærmere bestemt ydelse.

Kommunerne forsøger normalt at indbygge reguleringsmekanismer i vederlæggelsen, f.eks. i form af et lønindeks eller ved at følge aflønningen af Rigsdagsmedlemmer. Fastsættelse af vederlagsregulativer kræver alene simpelt flertal.

Pensionen til fuldtidsvederlagte kommunalpolitikere fastsættes ligeledes af kommunalbestyrelsen, men fastsættelsen følger normalt en vejledning fra det svenske KL.

7.4.2. Norge.

Den norske kommunelov indeholder bestemmelser om blandt andet vederlag til kommunalpolitikere, erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, udgiftsgodtgørelse samt bestemmelser om heltids- og deltidspolitikere. Kommunalbestyrelserne fastsætter selv størrelsen på vederlæggelsen mv. af politikerne – der er ingen centrale vejledninger el.lign. om beløbsstørrelser m.v., og der er ingen oversigt over, hvilke beløb der bevilliges til politikerne. Det er i forarbejderne til loven forudsat, at vederlagets størrelse vil variere efter, hvor belastende hvervet er, og at det i hvert fald må holdes inden for rimelighedens grænser.

Kommunal- og arbejdsdepartementet (nu Kommunal- og regionaldepartementet) har skrevet en pjece om kommunelovens regler om vederlag og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Det er heri blandt andet anført, at vederlag gives for 'arbejde' udført i forbindelse med hvervet. Mens det forudsættes, at ren mødevirksomhed er omfattet, anføres det, at hvad der skal regnes for 'arbejde' i lovens forstand må afgøres konkret. Alle, der har et kommunalt tillidshverv har ret til godtgørelse, dvs. kommunalbestyrelsen, udvalg m.v., hvor medlemmerne er udpeget af kommunalbestyrelsen, samt valgte til bestyrelser for kommunale selskaber og institutioner. Der er videre mulighed for at give vederlag til ikke-kommunalt udpegede medlemmer af udvalg mv. Vederlaget er en retting for den enkelte, men ikke et krav, og et organ kan ved enstemmighed beslutte at afstå fra modtagelsen heraf.

Med hensyn til udgiftsgodtgørelse og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, er det i pjecen blandt andet anført, at kommunerne har både ret og pligt til at fastsætte maksimumbeløb for erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, og der skal fastsættes forskellige satser for henholdsvis dokumenterede og udokumenterede tab (disse skal i stedet sandsynliggøres). Det er muligt at give erstatning for tab af ekstraordinære indtægter, f.eks. overarbejdstimer. Der er ligeledes mulighed for at give erstatning for 'tabt arbejdsfortjeneste', selvom der ikke er tale om lønmodtagere (f.eks. hjemmegående, studenter, pensionister, freelancere mv.) – erstatning til disse persongrupper gives efter satserne for udokumenterede tab.

Valgte har krav på at få dækket de udgifter, som hvervet medfører. Det er en forudsætning herfor, at udgifterne er nødvendige. Som mulige typer af udgifter er der i pjecen anført udgifter til børnepasning, til pasning af ældre og syge o. lign. Det er kommunebestyrelsen, der fastsætter, hvilke udgifter der dækkes.

Kommunalpolitikere, der er lønmodtagere, har efter loven ret til fravær fra sit arbejde, når det er nødvendigt pga. møder i de kommunale organer. Bestemmelsen i kommuneloven giver videre mulighed for orlov fra politikernes sædvanlige arbejde i 4 år eller den resterende valgperiode med henblik på at være heltids- eller deltidspolitikere. Herefter aflønnes politikeren af kommunen. Det er sædvanligvis ordførerne (borgmestre) og stedfortræderne herfor, der bliver frikøbt på henholdsvis heltid og deltid, men også udvalgsformænd kan være frikøbt.

Med hensyn til pension er det i kommuneloven anført, at kommunalbestyrelsen kan vedtage at oprette eller tilslutte sig en pensionsordning for folkevalgte i kommunen, der skal omfatte alle folkevalgte med hverv af en vis størrelse. Mindstekravet fastsættes i kommunalbestyrelsens regelsæt for ordningen. Der kræves minimum 16 års tjenestetid for at opnå fuld ydelse. Ved kortere tjenestetid afkortes pensionsydelsen forholdsmæssigt. Medlemmet opnår ret til pension efter 20 måneders optjening.

7.5. Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen har under sit arbejde behandlet forskellige temaer med relation til vederlæggelsen af kommunalpolitikere.

7.5.1. Kommunalreformens betydning for arbejdsvilkårene.

Et af de centrale temaer for arbejdsgruppens drøftelser i relation til vederlæggelsen af kommunalpolitikere har været kommunalreformens betydning for arbejdsvilkårene for kommunalbestyrelserne, herunder om det særligt er kommunalbestyrelsesmedlemmer med særlige funktioner, f.eks. borgmestre eller udvalgsformænd, der har oplevet ændrede arbejdsvilkår.

Der er i afsnit 7.2.9. redegjort for de justeringer af vederlagene til en række kommunalpolitikere, der fandt sted i forbindelse med kommunalreformen, herunder løftet i vederlæggelsen for kommuner, der i forbindelse med sammenlægningerne har opnået en størrelse på over 80.000 indbyggere, samt forhøjelsen af størrelsen af udvalgspuljerne.

Arbejdssituationen i kommunalbestyrelserne i tiden umiddelbart efter reformen har i høj grad været præget af, at gamle kommuner med forskellige arbejds-gange, kulturer, kommunale tilbud m.v. har skullet finde fælles fodslag. Denne særlige opgave har i tiden efter reformen i sig selv påvirket arbejdsvilkårene i kommunalbestyrelserne. Arbejdsgruppen er opmærksom på, at der er tale om atypiske vilkår, som er affødt af den helt særlige situation, som kommunalre-formen skabte, og som nu er ved at have fundet sit leje.

Kommunalbestyrelsernes nye ansvarsområder efter kommunalreformen er be-handlet i afsnit 4.1.

Det fremgår, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger egentlige undersø-gelser, som belyser konsekvenserne af kommunalreformen for kommunalpoli-tikernes arbejdsbelastning.

Arbejdsgruppen konstaterer imidlertid, at kommunalreformen betød, at kom-munerne overtog ansvaret for varetagelsen af en lang række borgernære vel-færdsopgaver. Mængden og kompleksiteten i de nye opgaveområder, reduktionen i antallet af kommunalpolitikere og en stigende mediebevågenhed på lo-kalpolitik indebærer, at det politiske ansvar er vokset.

Det øgede politiske ansvar i kølvandet på kommunalreformen kan – alt andet lige – pege i retning af en øget arbejdsbelastning. Det har i den forbindelse også været anført, at der med færre kommunalpolitikere er behov for, at den enkelte kommunalpolitiker bruger mere tid på kontakten med borgerne. Samti-dig noterer arbejdsgruppen dog, at arbejdsbelastningen ikke alene er en funkti-on af omfanget af opgaver, men også afhænger af tilrettelæggelsen af arbejdet i de politiske organer.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at der fra forskellig side under de afholdte hø-ringer har været nævnt, at kommunalpolitikere oplever et stigende arbejds-pres og formentlig en vækst i den tid, der bruges på det kommunalpolitiske arbejde.

Kommunalreformen har således betydet ændringer i kommunalpolitikernes arbejds-vilkår. Arbejdsgruppen finder, at de ændrede arbejdsvilkår kan give anledning til politiske overvejelser omkring det fremtidige niveau for veder-læggelsen af kommunalpolitikere. Arbejdsgruppen finder endvidere, at det i den forbindelse må overvejes, om ændringerne i arbejdsvilkår er mere markan-te for kommunalpolitikere med særlige funktioner, herunder f.eks. borgmestre og udvalgsformænd. Arbejdsgruppen finder, at det må bero på en politisk stil-lingtagen, om eventuelle forhøjelser skal komme alle kommunalpolitikere til gode, eller om sådanne eventuelle forhøjelser særligt skal komme kommunal-politikere med særlige funktioner til gode.

7.5.2. Vederlæggelsens betydning i forhold til anerkendelse og motivation.

7.5.2.1. Overordnede overvejelser.

Der er i afsnit 4.2. redegjort for, at mange forskellige motivationsfaktorer har betydning for kommunalpolitikernes ønske om at lade sig opstille og genopstil-le til kommunalvalgene.

Arbejdsgruppen har ikke i forbindelse med høringerne eller i øvrigt fundet belæg for, at vederlæggelsen af det kommunalpolitiske arbejde i sig selv skulle udgøre en drivkraft, eller at der fra kommunalpolitisk side er et ønske om, at vederlæggelsen skal være af en sådan størrelse, at den i sig selv kan udgøre en motivationsfaktor. På høringerne blev der således fra såvel kommunalpolitikere som partiorganisationerne givet udtryk for, at meget store vederlag i et vist omfang ville kunne have en negativ indvirkning på kommunalpolitikernes agtelse i den almindelige befolkning.

Der har i arbejdsgruppen været enighed om som hovedregel at fastholde den traditionelle grundtanke om, at medlemskab af en kommunalbestyrelse er et fritidshverv, og at det skal være muligt at varetage et arbejde ved siden af hvervet som kommunalpolitiker. Arbejdsgruppen finder det endvidere centralt, at det også fremover er det politiske engagement, der er den afgørende drivkraft i det kommunalpolitiske arbejde. Vederlæggelsen bør ikke blive et incitament i sig selv til at gå ind i kommunalpolitik.

Arbejdsgruppen har imidlertid samtidig noteret sig, at kommunalpolitikere bl.a. oplever manglende anerkendelse af det kommunalpolitiske arbejde som en demotiverende faktor. Og som der er redegjort for i afsnit 4.1. og ovenfor i afsnit 7.5.1, har kommunalreformen betydet et større politisk ansvar, ligesom kommunalpolitikere efter alt at dømme efter kommunalreformen oplever et stigende arbejdspress og formentlig også en vækst i den tid, der bruges på det kommunalpolitiske arbejde.

Det er arbejdsgruppens indtryk fra høringerne, at vederlagsniveauet i den forbindelse spiller en rolle – ikke som en egentlig drivkraft, men snarere som et element i forhold til oplevelsen af at blive anerkendt for det kommunalpolitiske arbejde.

7.5.2.2. Det generelle vederlagsniveau

Arbejdsgruppen finder på ovenstående baggrund, at det kan være relevant at drøfte det generelle niveau for vederlæggelse af kommunalpolitikere.

Det nuværende niveau for det faste vederlag og tillægsvederlaget blev fastsat med virkning fra den 1. januar 1996 og er siden 1998 reguleret hvert år efter de for statstjenestemænd gældende reguleringssatser for løn. Det grundlæggende vederlagsniveau for borgmestre er fastsat med virkning fra 1. januar 1994 med de justeringer som følge af kommunalreformen, der er nævnt i afsnit 7.2.9.

Den løbende regulering af vederlagene har været et tema i arbejdsgruppens drøftelser. Den faktiske lønudvikling for offentligt og privat ansatte er over en årrække steget mere end reguleringen af kommunalpolitikernes vederlag. Reguleringen af vederlagene har ligget på linje med udviklingen i forbrugerpriserne og er i øvrigt på linje med reguleringen af grundvederlaget til folketingspolitikere. Arbejdsgruppen har i den forbindelse drøftet, om udviklingen i kommunalpolitikernes vederlæggelse skal sammenlignes med indkomstudviklingen i samfundet i øvrigt.

Arbejdsgruppen har ikke set det som sin opgave at komme med et konkret bud på, hvilket generelt vederlagsniveau der kan anses for at være det rette i 2009. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at denne vurdering må bero på en politisk stillingtagen.

I forhold til den generelle vederlæggelse har arbejdsgruppen endvidere drøftet, at kommunestyrets grundprincip om, at kommunalpolitik – når bortses fra borgmesteren – er en fritidsbeskæftigelse, kan have konsekvenser i forhold til kommunalpolitikernes pension og feriegodtgørelse. Det gælder særligt for kommunalpolitikere, der finder, at de i realiteten ikke kan varetage et fuldtids-hverv ved siden af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem og f.eks. vælger at arbejde et mindre antal timer.

Efter gældende regler ydes der som led i det politiske hverv alene pension til borgmestre og feriegodtgørelse til borgmestre, viceborgmestre og formænd for stående udvalg.

Spørgsmålet om, *hvorvidt* der er grundlag for at indføre en ordning, hvorefter kommunalpolitikere mere generelt får mulighed for en form for pensionsopsparring samt evt. feriegodtgørelse i tilknytning til den kommunalpolitiske vederlæggelse, må efter arbejdsgruppens opfattelse ligeledes indgå i ovennævnte politiske drøftelser. Arbejdsgruppen finder, at en sådan ordning i givet fald må ses som et led i den samlede vederlæggelse af kommunalpolitikere.

7.5.2.3. Vederlæggelse i forhold til særlige grupper af kommunalpolitikere.

Som det fremgår af kapitel 3, er navnlig kvinder, unge, ældre og ansatte i det private erhvervsliv underrepræsenterede i kommunalbestyrelserne. I kapitel 5 er redegjort for arbejdsgruppens overvejelser om rekruttering til kommunalpolitik.

Arbejdsgruppen har imidlertid også overvejet, om det – ud over at se på det generelle vederlæggelsesniveau – kunne være relevant at se på særlige elementer i vederlæggelsen ud fra et ønske om at understøtte en bred repræsentation i kommunalbestyrelserne, herunder særlige grupper, der i dag er underrepræsenterede.

Arbejdsgruppen kan i den forbindelse pege på, at en forbedring af tillægsvederlaget til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn alt andet lige ville forbedre vilkårene for yngre deltagere i kommunalpolitik, der kan have behov for at betale sig fra børnepasning i forbindelse med varetagelsen af det kommunale hverv. Et sådant initiativ ville formentlig også i et vist omfang have et kønsmæssigt perspektiv.

Herudover har der – med et mere generelt sigte – været nævnt muligheden for at etablere en uddannelsespulje, der kunne sikre kommunalpolitikere mulighed for at efteruddanne sig ved deres udtræden af kommunalbestyrelsen.

Endelig har arbejdsgruppen drøftet, at en forhøjelse af maksimumbeløbet for erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste ville kunne sikre, at tab, der lides i forbindelse med varetagelsen af det kommunalpolitiske hverv, i højere grad faktisk kan dækkes. En sådan ændring ville bredt set forbedre kommunalpolitikernes mulighed for at ”købe sig fri” fra deres erhvervsarbejde og ville således muligvis kunne bidrage til at understøtte en bredere erhvervsmæssig sammensætning af kommunalbestyrelserne, herunder i forhold til ansatte i det private erhvervsliv.

7.5.3. Vederlag, der modtages på særskilt grundlag.

Som det fremgår af afsnit 7.2.10., har kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er valgt til at varetage forskellige kommunale hverv, foruden den vederlæggelse,

der sker efter lov om kommunernes styrelse og vederlagsbekendtgørelsen, mulighed for at modtage særskilt vederlæggelse i form af f.eks. diæter, honorarer m.v., hvor der på andet grundlag – f.eks. i særlovgivningen, i vedtægter for kommunale fællesskaber, aktieselskaber, selvejende institutioner eller lignende – er fastsat bestemmelser herom.

Spørgsmål om kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til at oppebære vederlag for bestyrelseshverv, og herunder reglerne om vederlæggelse af bestyrelser i bl.a. aktie- og anpartsselskaber og andre selskaber m.v., er behandlet i A/S-udvalgets rapport. Det fremgår af rapporten, at baggrunden for udvalgets behandling af dette tema bl.a. var en negativ presseomtale af kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til at oppebære bestyrelsesvederlag, men at en undersøgelse foretaget af udvalget af kommunernes deltagelse i aktie- og anpartsselskaber afkræftede antagelsen om, at bestyrelsesposter i selskaber med kommunal deltagelse aflønnes med høje vederlag²⁰.

A/S-udvalget fandt ikke grundlag for at opstille et generelt forbud mod at oppebære vederlag ud over de vederlag, der oppebæres for varetagelsen af hvervene i kommunalbestyrelsen(/amtsrådet). Udvalget anbefalede i stedet, at kommunerne ved lov blev forpligtet til at offentliggøre størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte modtager for varetagelsen af bestyrelseshverv i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. Ved fuld åbenhed om disse vederlag ville der således kunne undgås mytedannelse og misforståelser om omfanget og størrelsen af vederlagene.

A/S-udvalgets anbefaling er udmøntet i bestemmelsen i lov om kommunernes styrelse § 16 e, jf. afsnit 7.2.10.3.

Spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers modtagelse af vederlag for varetagelse af andre hverv, herunder niveauet for den samlede vederlæggelse som modtagelsen af sådanne vederlag giver mulighed for, har været genstand for drøftelse i arbejdsgruppen. Der har i arbejdsgruppen været fremført det synspunkt, at den vederlæggelse, som kommunalbestyrelsesmedlemmer modtager på særskilt grundlag, hører med til det samlede billede af kommunalpolitikernes vederlæggelse for det politiske hverv.

På baggrund af konkrete eksempler på kommunalbestyrelsesmedlemmers modtagelse af selskabsvederlag, som har været nævnt i medierne, samt for at imødegå en fremtidig problematisering af spørgsmålet, herunder på baggrund af en formodet øget selskabsdannelse navnlig på forsyningsområdet, kan det således overvejes at inddrage kommunalpolitikernes modtagelse af vederlag for andre hverv som et element i kommende politiske overvejelser om det fremtidige generelle niveau for vederlæggelsen af kommunalpolitikere.

7.5.4. Friere rammer for vederlæggelse af kommunalpolitikere.

De gældende regler for vederlæggelsen af kommunalpolitikere er beskrevet i afsnit 7.2.

Som det fremgår, er vederlæggelsen karakteriseret ved en forholdsvis tæt regulering i lov om kommunernes styrelse og vederlagsbekendtgørelsen, og den

enkelte kommunalbestyrelses indflydelse på spørgsmål om vederlæggelse er således afgrænset af centralt fastsatte rammer.

Arbejdsgruppen har ikke fundet anledning til at overveje en grundlæggende ændring af den gældende vederlagsstruktur, herunder at vederlæggelsen og niveauet herfor – i modsætning til i Sverige og Norge – er reguleret af centralt fastsatte regler.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse noteret sig, at det med indførelsen af den nuværende vederlagsstruktur blev udgangspunktet, at kommunalpolitikernes krav på vederlæggelse skulle reguleres af ufravigelige regler og ikke være afhængig af vedtagelser i kommunalbestyrelsen, jf. afsnit 7.1.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at det i lyset af kommunalreformen kan overvejes – inden for centralt fastsatte regler – at give kommunerne friere rammer for vederlæggelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne. I tråd med den større frihed og fleksibilitet i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver, der er skabt med reformen, kan det således overvejes at give kommunerne mulighed for i højere grad at tilpasse vederlæggelsen af kommunalbestyrelsesmedlemmerne til den enkelte kommunes struktur, organisationsform og opgavefordeling.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse drøftet muligheden for en sammenlægning af puljerne til udvalgsformænd og udvalgsmedlemmer med henblik på at give adgang til en friere fordeling af vederlaget til udvalgsmedlemmer og udvalgsformænd, end der er i dag, jf. afsnit 7.2.3 og 7.2.4.

Arbejdsgruppen finder, at det kan overvejes i forbindelse med en sådan ordning samtidig at skabe mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde vederlag fra udvalgspuljen til kommunalbestyrelsesmedlemmer i, herunder formanden for, et § 17, stk. 4-udvalg.

Som det fremgår af afsnit 7.2. er vederlæggelsen af kommunalpolitikere i nogen grad afhængig af kommunens valg af styreform.

Arbejdsgruppen finder, at det kan overvejes, at en eventuel sammenlægning af udvalgspuljer og udvalgsformandspuljer udformes på en sådan måde, at vederlæggelsen gøres uafhængig af valget af styreform, herunder også for de store kommuner, der jf. afsnit 7.2.8. har mulighed for at vælge særlige styreformer.

7.5.5. Grundlaget for beregning af borgmesterspension.

Det har i arbejdsgruppen været nævnt, at de eksisterende regler om borgmesterspension, hvorefter pensionen beregnes efter det sidst ydede vederlag til den pågældende, stiller en borgmester i en kommune med et svingende indbyggertal dårligt i en situation, hvor indbyggertallet i borgmesterens sidste funktionsperiode er faldet til et niveau, der indebærer et lavere borgmestervederlag end i borgmesterens tidligere funktionsperiode(r).

Bilag 1

Kommunalpolitikernes sociodemografiske repræsentativitet efter Strukturreformen

Ulrik Kjær

Inst. f. Statskundskab, Syddansk Universitet

Notat afleveret til: Arbejdsgruppen om kommunalpolitikeres rolle og arbejdsvilkår, Indenrigs- og Socialministeriet, januar 2009.

1. SOCIODEMOGRAFISK REPRÆSENTATIVITET

Når der hvert fjerde år afholdes kommunalvalg i Danmark, eksisterer der en tilbagevendende tradition for, at ikke mindst medierne benytter lejligheden til at beskrive, hvor godt (eller måske mere præcist hvor dårligt) de valgte kommunalpolitikere ”ligner” eller afspejler vælgerbefolkningen som helhed. Debatten plejer i grove træk at bygge på en implicit enighed om følgende tre elementer:

- 1) Normativ forudsætning: Der tages udgangspunkt i, at de valgte kommunalpolitikere sociodemografisk set bør ligne de vælgere, som har valgt dem
- 2) Analyse: Det vises, at i relation til variablene alder, køn og uddannelse, så ”ligner” kommunalpolitikere ikke befolkningen

3) Krav om handling: Da punkt 1 og 2 jo ikke stemmer særlig godt overens, efterspørges der politisk handling, så den demonstrerede uoverensstemmelse kan ”fikses”

Denne skabelon for diskussionen af kommunalpolitikeres sociodemografiske repræsentativitet (i hvilken grad de afspejler vælgerbefolkningen) er på ingen måde særegen for dansk kommunalpolitik men nærmest universel, idet der kun eksisterer nuanceforskelle i forhold til den diskussion, der findes i relation til kommunalbestyrelser i andre lande og andre typer af politiske forsamlinger herhjemme og i udlandet (eksempelvis Folketinget og andre parlamenter). At den tilbagevendende diskussion er så udbredt må ses i lyset af, at repræsentative demokratier jo netop har en styreform, hvor de politiske beslutninger, der vedrører alle borgere (de repræsenterede), lægges i hænderne på nogle relativt set meget få politikere (repræsentanterne). Derfor er det i sagens natur heller ikke ligegyldigt, hvem politikerne er, og en vis interesse for, hvordan gruppen af politikere er sammensat, må derfor betragtes som ganske sund og et vigtigt element i den fortsatte opmærksomhed på, om den valgte repræsentative udgave af demokratiet fungerer tilfredsstillende.

De tre elementer i den traditionelle diskussion kan imidlertid ikke nødvendigvis appliceres pr. automatik, idet der kan stilles spørgsmålstejn eller idet mindste forslag til nuanceringer i forbindelse med hver af de tre. Det gælder nemlig, at:

Ad 1) Det kan diskuteres, i hvilken grad politikerne indenfor et repræsentativt politisk system nødvendigvis skal afspejle vælgerbefolkningen på sociodemografiske variable som køn, alder og uddannelse. Helt overordnet kan det diskuteres (og det har det i øvrigt været gjort i hvert fald de seneste par tusinde år), hvem der egentlig bør varetage hvervet som politikere – skal det være et spejlbillede af befolkningen, eller skal det være ”rigets bedste mænd”? Selvom det måske er forestillingen om spejlbilledet, som i mange sammenhænge trives bedst, så kan der jo også være dem, for hvem netop ”kommunens bedste folk” bevidst foretrækkes som repræsentanter. Det kan jo være, at man som almindelig borger får sine politiske synspunkter bedre repræsenteret i den politiske proces af en politiker, hvis evner til at gennemskue komplicerede sagskomplekser, til at få gode ideer, til at argumentere for sit synspunkt i debatter og diskussioner, til at overtale andre osv. er ud over det sædvanlige, end af en politiker, hvis evner på disse dimensioner er lige så gennemsnitlige som ens

egne. At afspejling ikke pr. automatik nødvendigvis foretrækkes af alle på alle dimensioner kan også illustreres ved, at der ganske sjældent høres utilfredshed med, at kommunalpolitikere eksempelvis er væsentlig mere politisk interesse-rede end gennemsnitsborgeren.

Der er omvendt en enkelt variabel, hvor ønsket om afspejling sjældent anfægtes, nemlig partipolitisk tilhørsforhold. Der er udbredt enighed om, at der relativt set bør være lige så mange socialdemokrater, konservative, Venstre-folk osv. i kommunalbestyrelserne, som der er blandt vælgerne. Heldigvis er det da netop også denne variabel – partimæssigt tilhørsforhold – hvor kommunalbestyrelserne i dag faktisk lever op til ønsket om afspejling, idet valgloven netop medvirker til, at der opnås en så proportional en partimæssig repræsentation som mulig.

Mere specifikt i forhold til kommunalpolitikernes sociodemografi kan det hævdes, at forestillinger om at ældre personer (grundet deres større livserfaring og opsamlede kløgt) er bedre til at træffe politiske beslutninger end unge, eller at politisk arbejde passer sig bedre for mænd end for kvinder, i dag af mange opfattes som gammeldags og hørende en anden tid til. Men ønsket om afspejling kan omvendt heller ikke tages fuldstændig for givet – der kan jo være dem, der gerne ser, at kommunalpolitikere er højere uddannede end gennemsnittet, så de bedre kan matche embedsværket i den politiske proces, eller at det er en fordel at have uforholdsmæssigt mange offentligt ansatte med i kommunalpolitik, idet de også i deres politiske virke kan trække på noget af deres faglighed og kommunale indsigt og viden fra deres job.

Når det mere specifikt er kommunalpolitikernes sociodemografi (eks. alder, køn og uddannelse), som diskuteres, kompliceres debatten yderligere af, at det kan diskuteres, hvorfor afspejling på netop sociodemografi i det hele taget skulle være relevant. Der kan i gives i hvert fald fire teoretiske argumenter herfor, nemlig:

- a) Aggregeringsargumentet. Sociodemografisk afspejling kan ses som et middel til at opnå holdningsmæssig afspejling, idet alder, køn, uddannelse osv. kan have indflydelse på, hvad politikerne mener om forskellige politiske forslag. Ønsker man overensstemmelse mellem, hvad politikerne og vælgerne mener om konkrete lokalpolitiske forslag i løbet af valgperioden, kan man således indirekte til en vis grad søge at ”sikre” dette ved at indvælge politikere, der sociodemografisk ligner vælgerne.

- b) Deliberationsargumentet. Inden man når til at tage stilling til politiske forslag, skal disse jo imidlertid formuleres og placeres på den lokalpolitiske dagsorden. Og netop i forbindelse med den diskussion, der foregår i de faser af den politiske beslutningsproces, som omfatter politikformulering og dagsordensfastsættelse, kan politikernes egen sociale "bagage" måske have en betydning – der tales i litteraturen om at politikerne kan medbringe forskellige "sociale perspektiver" afhængig af deres sociodemografiske baggrund (Young, 1997). Måske har man større indsigt i, at der er nogle lukketider i kommunens daginstitutioner, som trænger til et eftersyn, hvis man selv har små børn, måske har man alternative løsningsforslag til at løse problemerne i et socialt boligbyggeri, hvis man selv har boet der, måske har man andre ideer til, hvilke kommunale ydelser der kan udliciteres, hvis man er privat ansat end hvis man er offentlig osv.
- c) Stilargumentet. Ens måde at drive politik på kan også tænkes at være påvirket af, hvem man er. Måske foretrækker lidt ældre og mere rundede personligheder i højere grad at kommunal-politikken drives i fred og fordragelighed med bred konsensus, mens yngre politikere i højere grad foretrækker flere (ideologiske) konfrontationer. Måske er kvinder mere proces-orienterede end mænd og mindre tilbøjelige til at involvere sig i langvarige politiske slagsmål, hvor det måske i højere grad handler om at få ret end have ret.
- d) Legitimitetsargumentet. Det faktum, at kommunalbestyrelserne ikke er ligeligt sammensat på forskellige sociodemografiske dimensioner, kan i sig selv skabe legitimitetsproblemer. Nogle vælgere vil måske (med rette eller urette) få det indtryk, at der må ligge nogle systematiske udelukkelsesmetoder bag, når der er så få unge, kvinder, lavt uddannede osv. i kommunal-bestyrelserne og måske opfatte beslutninger truffet af kommunalbestyrelser, hvor der ikke sidder nogen af deres "egen slags", som mindre legitime.

Rigtigt kompliceret bliver det imidlertid, når det rent faktisk gælder, at den empiriske eftervisning af disse argumenter er ganske sparsom og overfladisk.

Der er i en undersøgelse på baggrund af data fra kommunalvalget i 1993 ikke fundet den store empiriske støtte til hverken aggregerings- eller stil-argumentet. I relation til aggregeringsargumentet lader det til, at kommunal-politikernes politiske præferencer primært er bestemt af deres partimæssige tilhørsforhold, og at sociodemografien ikke spiller den store rolle. Som det kan formuleres: ”To socialdemokrater, hvoraf den ene er kvinde, ligner hinanden mere i relation til politiske præferencer end to kvinder, hvoraf den ene er socialdemokrat”. I forhold til stilargumentet lader der heller ikke til at være den store forskel på de forskellige sociodemografiske grupper – når de først er indvalgt, opfører de sig efter de fælles spilleregler, og det er vanskeligt at spore systematiske forskelle i politisk stil. Som det kan formuleres: ”To kommunalpolitikere, hvoraf den ene er kvinde, ligner hinanden mere i relation til politisk stil end to kvinder, hvoraf den ene er kommunalpolitiker”.

Det skal imidlertid bemærkes, at disse sporadiske empiriske danske fund ikke nødvendigvis er så ødelæggende for argumentationen for øget sociodemografisk repræsentativitet, som det umiddelbart kunne forekomme. I den internationale litteratur er det nemlig i højere grad deliberations- og legitimitetsargumentet, der henvises til, når der argumenteres for øget grad af afspejling. Den positive formulering af et ønske om flere politikere fra de i dag underrepræsenterede grupper er, at det vil give en øget idérigdom i politikformuleringsfasen og en kommunalpolitisk dagsorden tættere på vælgernes, hvis der åbnes op for en større variation og bredde i de sociale perspektiver, som de enkelte kommunalpolitikere bringer med sig ind i det politiske arbejde (deliberationsargumentet). En mere negativ argumentation for øget sociodemografisk repræsentativitet går på, at det i længden vil være vanskeligt at opretholde det lokalpolitiske systems legitimitet, hvis det fortsat ser ud som om, at befolkningsgrupper (som kvinder og unge), der ellers for længst er inkluderet ligeværdigt i vælgerkorpset, systematisk bliver holdt væk fra at indtage det antal sæder i kommunalbestyrelserne, som deres antal i befolkningen ”berettiger” dem til (legitimitetsargumentet). Det skal pointeres, at den empiriske viden om disse to sidstnævnte argumenters gyldighed i en dansk kommunal kontekst er yderst begrænset, og det er derfor ikke muligt i dag at bedømme, hvor gode eller dårlige disse argumenter er.

Ad 2) Man kan i forlængelse heraf diskutere, om et eventuelt ønske om sociodemografisk afspejling er lige relevant på alle dimensioner. Der har i relation til danske kommunalpolitikere traditionelt været ganske meget fokus på variab-

lene køn, alder og erhverv – således var det i Indenrigsministeriets betænkning 1271 fra 1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår under-repræsentationen af unge, kvinder og privatansatte, der blev fokuseret på (Indenrigsministeriet, 1994). Men andre variable kan naturligvis også inddrages – spørgsmålet er imidlertid hvilke. Svaret bør under alle omstændigheder tage udgangspunkt i det simple faktum, at det vil være umuligt at inddrage alle variable, da det er vanskeligt at forestille sig, at ”kabalen” kan op, hvis kommunalbestyrelserne udover den præcise afspejling på partitilhørsforhold også skal afspejle befolkningen på en lang række sociodemografiske variable – ikke mindst hvis en præcis afspejling skal gøre sig gældende i hver enkelt kommune.

Der skal her argumenteres for, at der i en analyse af sociodemografisk repræsentativitet kun fokuseres på et mindre antal variable, men at disse til gengæld er udvalgt med omtanke. Udvælgelsen foregår på baggrund af to kriterier, nemlig:

- der skal være tale om ”politisk relevante” variable, idet der skal være tale om variable, hvor mindst ét de fire ovennævnte argumenter kan bringes i spil. Grænsen er ikke nødvendigvis knivskarp, men eksempelvis virker det jo meget fornuftigt, når det eksempelvis er hævdet, at køn er en politisk relevant variabel mens hårfarve ikke er det (Sapiro, 1981: 702).
- der skal være en vis skævhed på variabelen, før den bliver interessant at studere. Er der i forvejen en pæn grad af afspejling, er der jo tale om en variabel, som godt kan stå på observationslisten, men som for nuværende ellers ikke kalder på den store opmærksomhed.

Et eksempel på en variabel, der på denne baggrund ikke inkluderes i analysen er etnisk baggrund. Der er ingen tvivl om, at etnicitet er en af de mest undersøgte variable i den internationale litteratur (eks. Norris & Lovenduski, 1995), og at der her er tale om en politisk relevant variabel (i hvert fald aggregerings-, deliberations- og legitimitetsargumentet kan umiddelbart bringes i spil). Til gengæld har et grundigt studie efter kommunalvalget i 2001 vist, at der aktuelt ikke er den store skævhed på denne variabel – de etniske minoriteter er stort set lige så godt repræsenteret i kommunalbestyrelserne, som de er i befolkningen (Togeby, 2003).²¹

I analysen skal fokus i stedet være på de ”klassiske” variable alder, køn, uddannelse og erhverv, som alle kan siges at være politiske relevante variable. De tre af variablene er som sagt allerede blevet sat i fokus i forbindelse med en betænkning på området (Indenrigsministeriet, 1994), mens uddannelsesvariablen er inkluderet på baggrund af den argumentation, der tidligere er foretaget i analyser af afspejling i relation til henholdsvis kommunalbestyrelserne (Kjær, 2000) og Folketinget (Kjær & Pedersen, 2004). I disse to analyser er der i øvrigt inkluderet yderligere to variable, nemlig endnu en sociodemografisk variabel, geografisk tilhørsforhold (bopæl) og så en politisk variabel, nemlig politisk erfaring. Begge disse variable skal kort berøres nedenfor, da notatet, som det skal omtales, har specifikt fokus på Strukturreformens eventuelle betydning for kommunalbestyrelsernes sammensætning, og det har netop vist sig, at disse to variable er interessante i denne sammenhæng (Kjær, 2007).

Ad 3) Der kan ikke nødvendigvis kaldes på en indsats overfor sociodemografiske skævheder, før det er afklaret, om der er tale om forhold, man a) overhovedet kan manipulere og b) i det hele taget ønsker at manipulere. For at kunne tage stilling til, om man vil gøre noget ved skævhederne, og om der egentlig er noget at gøre, virker det fornuftigt at søge i hvert fald et minimum af indsigt i, hvad det er for mekanismer og logikker, som er på spil i den kommunalpolitiske rekrutteringsproces, når den ender op med at producere en gruppe af kommunalpolitikere, der ikke ligner deres vælgerbefolkning på udvalgte variable. Alvorligheden af en underrepræsentation af eksempelvis unge bør vel overvejes i lyset af, hvorvidt skævheden opstår, fordi de unge systematisk holdes ude af de lokale partiforeninger (som hellere vil nominere rutinerede end uprøvede kræfter) eller den opstår, fordi de unge ikke selv har interesse for kommunalpolitiske spørgsmål og derfor bevidst holder sig væk fra kommunalpolitisk deltagelse. Typen af tiltag, der skal sættes ind med i eksempelvis disse to forskellige situationer, må i udgangspunktet også antages at skulle variere. Udskrivningen af medicin må vel tage udgangspunkt i, at man har diagnosticeret sygdommen, og forstår hvordan den helbredes.

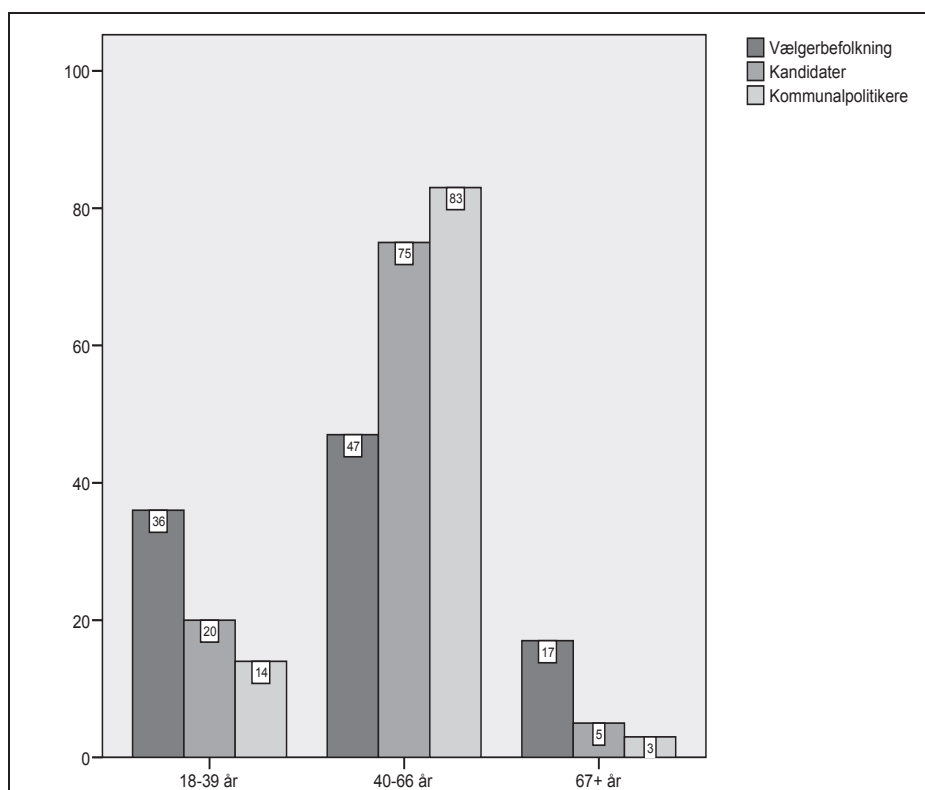
Konklusionen på denne diskussion er, at der eksisterer en klar skabelon for, hvordan debatten om kommunalbestyrelsernes sammensætning normalt ”kører”. Køreplanen accepteres for så vidt, men disse indledende bemærkninger har haft som formål, at gøre opmærksom på, at der også er vigtige nuancer, som skal huskes. Det skal også hævdes, at der i relation til debatten er en be-

grænset opmærksomhedskapacitet, og at det derfor er vigtigt at rette fokus på de mest relevante variable. I dette notat vil fokus i de fire næste afsnit (afsnit 2-5) være på variablene alder, køn, uddannelse og beskæftigelse. I forbindelse med hver af disse fire variable vil det ikke bare blive undersøgt, i hvilken grad kommunalpolitikere indvalgt ved det seneste valg i 2005 afspejler vælgerbefolkningen, men det vil også blive særskilt analyseret, hvordan udviklingen har været fra 2001 til 2005. På grund af Strukturreformen blev kommunalvalget i 2005 afholdt i 98 kommuner og ikke som ved tidligere valg i 275 kommuner, og det skal vurderes, hvorvidt der er sket ændringer i kommunalpolitikernes sammensætning mellem de to valg, og i givet fald om dette kan tilskrives den ændrede kommunestruktur. I afsnit 6 vil den samlede ændring mellem de to valg i kommunalbestyrelsernes sociodemografiske sammensætning blive vurderet, herunder også på hvilke dimensioner kommunalpolitikere indvalgt i de nye kommuner ligner deres vælgere henholdsvis mest og mindst. Afsluttende vil det i afsnit 7 blive diskuteret, om og hvordan man eventuelt kan søge at afhjælpe skævhederne.

2. ALDER

Den første sociodemografiske variabel, som skal analyseres, er alder. I figur 2.1 er aldersfordelingen blandt opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved det seneste kommunalvalg i 2005 opgjort. Figur 2.1 viser med al tydelighed, at dansk kommunalpolitik, i hvert fald bedømt ud fra hvem der sidder i kommunalbestyrelserne, er ganske ”midaldrende”. Blandt de opstillede kandidater er der en klar relativ overvægt af personer i den midterste alderskategori i forhold til i vælgerbefolkningen og færre såvel unge som ældre – en skævhed som udbygges yderligere igennem valgfase og således er ganske markant for de indvalgte kommunalpolitikeres vedkommende. Hele 83 pct. af de danske kommunalpolitikere befinder sig således i alderskategorien 40-66 år, hvilket skal sammenholdes med, at dette kun gælder for 47 pct. af befolkningen.

Figur 2.1: Aldersfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget den 15. november 2005. Procent.



Note: Aldersintervallerne er konstrueret på baggrund af figur 2.2.

Kilder: Beregnet på baggrund af: Danmarks Statistik – Statistikbanken (vælgerbefolkningen), Dicar's kandidatdatabase (kandidater og kommunalpolitikere).

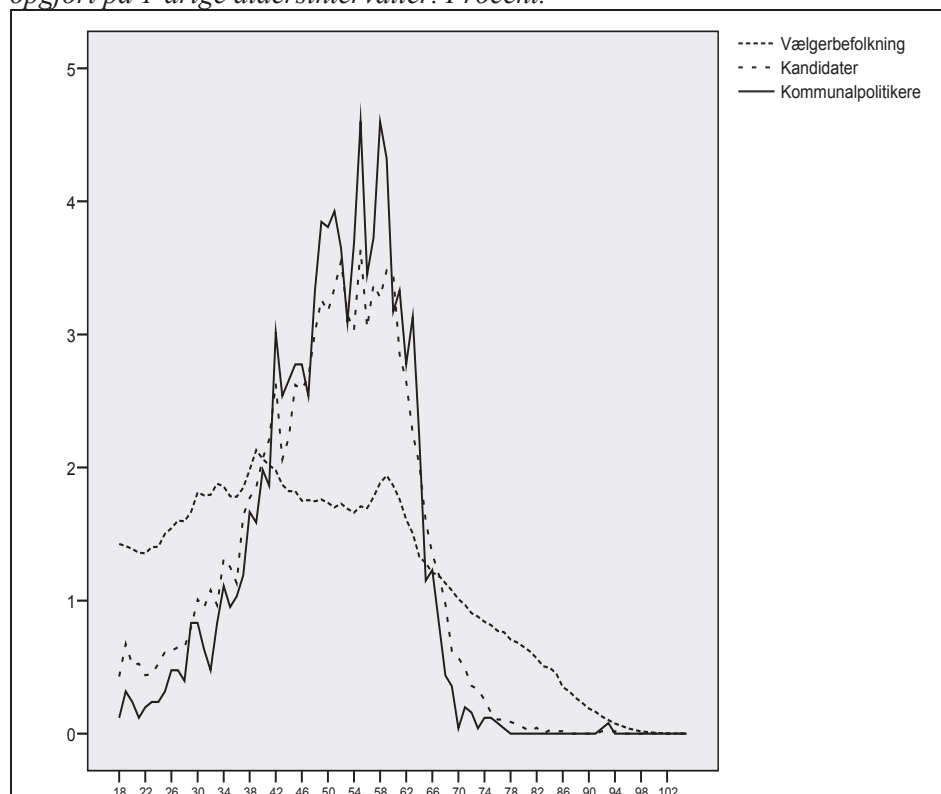
Nogen vil måske finde kategorien af unge noget bred, idet den jo dækker personer lige fra 18 år og helt op til 39 år. Men der er tale om et helt bevidst valg for at illustrere, at i relation til afspejlingsproblematikken hører man i dansk kommunalpolitik med på de unges hold, helt indtil man fylder 40. Som det illustreres i figur 2.2, er der nemlig helt frem til denne alder tale om en underrepræsentation. I figur 2.2 sammenlignes fordelingen i vælgerbefolkningen og blandt kandidater og indvalgte kommunalpolitikere helt ned på 1-årige aldersintervaller, og det illustreres, at hvor underrepræsentationen gælder for hvert eneste alderstrin op til 40 år og hvert eneste alderstrin efter det 66'ende år, så er der en overrepræsentation for hver af de mellem-liggende aldre.

Som figur 2.2 indikerer, er underrepræsentationen af de unge således endnu mere markant, hvis man udelukkende ser på de yngste, faktisk gælder det, at mens 18 pct. af vælgerbefolkningen er mellem 18 og 29 år, så gælder dette kun for 4 pct. af de danske kommunalpolitikere.

Såvel figur 2.1 som figur 2.2 illustrerer i øvrigt, at de ældre er lige så underrepræsenterede i kommunalpolitik som de unge (som det vil blive

vist i tabel 7.1 faktisk endnu mere). Der har traditionelt været bekymring for de få unge i dansk kommunalpolitik (eks. Indenrigsministeriet, 1994), og i den offentlige debat høres til tider det argument, at kommunalbestyrelserne er for grå i toppen, og at kommunerne styres af gamle folk. Dette er, som tallene viser, ikke bare en oversimplificering men faktisk også forkert – der er ikke en lineær sammenhæng mellem alder og tilstedeværelse i kommunalbestyrelserne, men derimod som demonstreret i figur 2.2 en klar kurvelineær sammenhæng. Det er således ikke gamle mennesker men midaldrende, der dominerer kommunalbestyrelserne, og hvis der skal argumenteres for en større grad af sociodemografisk afspejling, er der således grund til også at pege på, at kommunalpolitikere lader til at lade sig pensionere fra kommunalpolitik i samme alder, som det sker på det almindelige arbejds-marked, og at der derfor i lige så høj grad ”mangler” ældre som unge kommunalpolitikere. Der er ikke mange pensionister i de danske kommunal-bestyrelser.

Figur 2.2: Aldersfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget den 15. november 2005 opgjort på 1-årige aldersintervaller. Procent.



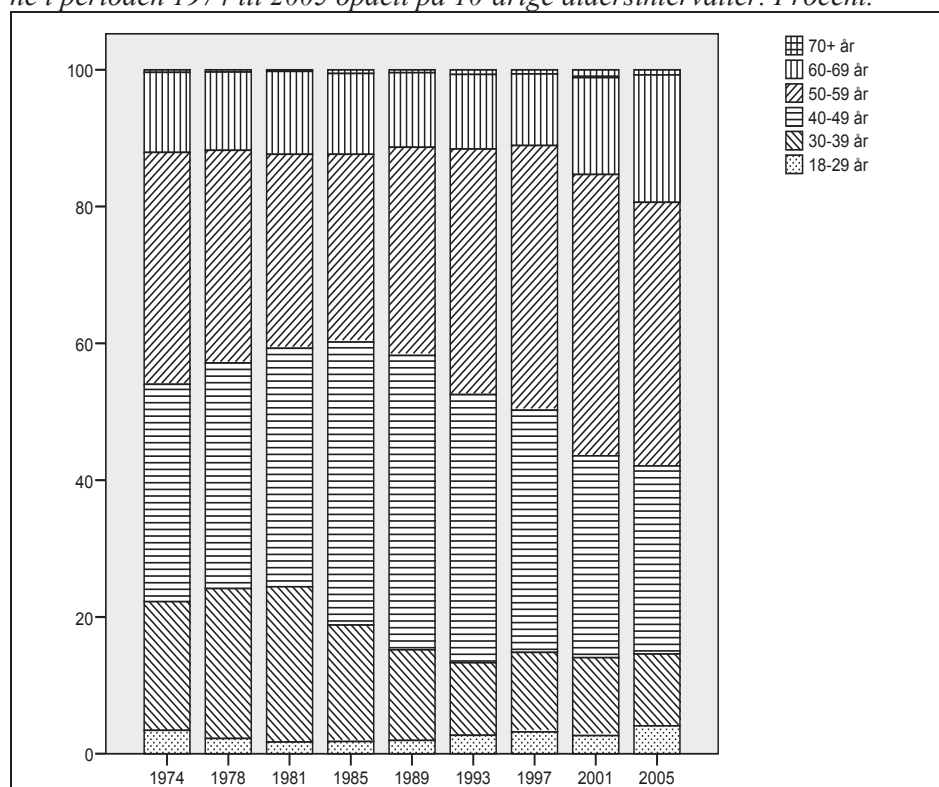
Kilder: Beregnet på baggrund af: Danmarks Statistik – Statistikbanken (vælgerbefolkningen), Dicar’s kandidatdatabase (kandidater og kommunalpolitikere).

Overrepræsentationen af de midaldrende er også vist i tidligere undersøgelser (Kjær, 2000) og er i den forstand ikke overraskende. Spørgsmålet er imidlertid,

om der trods alt er sket ændringer i kommunalpolitikernes aldersfordeling og ikke mindst, om dette er sket i forbindelse med Strukturreformen. Forventningen har været, at ikke mindst ved det første valg i de nye kommuner kunne de yngre få det ganske vanskeligt – med en stigning i gruppen af midaldrende og ældre til følge. Logikken skulle være den, at der ved sammenlægning af kommuner blev væsentlig færre pladser til besættelse i kommunalbestyrelserne (mens der var 4.647 pladser til besættelse ved valget i 2001, var der kun 2.522 i 2005), og da allerede indvalgte politikere traditionelt har lettere ved at blive genvalgt, end nye kandidater har ved at blive nyvalgt, ville der blive en lavere grad af udskiftning og dermed alt andet lige færre unge. Den første del af argumentationen viste sig at holde stik: Mens det ved valget i 2001 var 61 pct. af de indvalgte, som allerede var medlem af kommunalbestyrelsen i forvejen, var dette ved valget i 2005 tilfældet for rekordmange 70 pct. Til gengæld viser figur 2.3, at denne dynamik kun havde en afsmittende effekt på aldersfordelingen i relation til den ældre aldersgruppe. Sammenlignes de to søjler længst til højre i figur 2.3 ses det nemlig, at der fra 2001 til 2005 godt nok som forventet kom en mindre stigning i andelen af ældre (her de over 60-årige), men der kom faktisk også en lille stigning i andelen af unge. Således gik det faktisk lidt bedre for de to aldersmæssigt underrepræsenterede grupper ved kommunalvalget i 2005 end ved valget i 2001, og de midaldrendes overrepræsentation blev faktisk mindsket en anelse. Det er imidlertid vigtigt at pointere, at der er tale om meget små forskelle, som i øvrigt ikke entydigt kan henføres til reformen, og derfor må konklusionen være, at reformen ikke lader til at have haft nogen væsentlig betydning for den aldersmæssige sammensætning af kommunalbestyrelserne.

Figur 2.3 giver imidlertid samtidig mulighed for at følge udviklingen over en længere tidsperiode, nemlig tilbage til 1974. Anlægges dette længere tidsperspektiv ses det, at hvor der ikke rigtig er sket de store forskydninger mellem de tre grupper (unge, midaldrende og ældre), så dækker denne inddeling over en udvikling indenfor den store gruppe af midaldrende. I de seneste 20 år har der været et konstant fald i den samlede gruppe under 50 år. Pointen skal imidlertid være, at dette er en mere langsigtet og konstant tendens, som ikke synes påvirket specifikt af Strukturreformen.

Figur 2.3. Aldersfordelingen blandt kommunalpolitikere ved kommunalvalgene i perioden 1974 til 2005 opdelt på 10-årige aldersintervaller. Procent.



Note: I den officielle valgstatistik efter kommunalvalget i 1997 er der en forskydning i aldersintervallerne på et enkelt år, hvilket der i figuren ikke har kunnet korrigeres for.

Kilder: Beregnet på baggrund af Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg, diverse årgange.

Ser man på parlamentariske eliter generelt, er overrepræsentationen af midaldrende politikere nærmest et universelt træk. Der findes ikke nogen entydig forklaring herpå, men ser man eksempelvis på Folketinget, er det vel ikke så overraskende, at der er færre unge end i befolkningen, idet det jo tager sin tid at skabe sig en politisk karriere og blive indvalgt. Sammenligner man kommunalbestyrelserne med netop Folketinget, viser det sig imidlertid, at kommunalbestyrelserne er endnu mere midaldrende – eksempelvis er det ikke som i kommunalbestyrelserne 14 pct., der er under 40 år, men omkring 30 pct., der er det i Folketinget (Kjær & Pedersen, 2004: 125). Dette er for så vidt paradoksalt, da det alt andet lige er lettere at blive valgt til en kommunalbestyrelse end til Folketinget. En mulig forklaring på de meget få unge i kommunalpolitik kan være, at man måske først ”møder” kommunen i en lidt senere alder. Hermed menes, at kommunen og kommunalpolitik måske i højere grad bliver vedkommende, når man får en alder, hvor man har børn der skal i skole, forældre der skal have hjemmehjælp, evt. har ejerbolig hvor man engang imellem eksempelvis skal have en byggetilladelse osv. Det er ikke undersøgt, om det kommunalpolitiske

engagement på denne måde kommer senere end det mere landspolitiske engagement, men det kan tænkes.

På samme vis kan der spekuleres i, at de midaldrende kommunal-bestyrelser kan have en selvforstærkende effekt. Hvis der generelt er et billede af, at kommunalpolitik mest er for de midaldrende, vil det måske ikke ligefrem tiltrække unge (eller gamle), ligesom det måske heller ikke virker befordrende på de få unges fortællinger om deres politiske arbejde, hvis de føler sig aldersmæssigt isoleret. Men dette er som sagt kun spekulationer.

3. KØN

Der er ingen tvivl om, at den variabel, der har været og fortsat er størst forskningsmæssig interesse for i relation til kommunalpolitikeres sociodemografiske repræsentativitet, er kønsvariablen (eks, Kjær, 1999; Bach, 2005; Dahlerup, 2009). Også i den politiske debat er det især kønsvariablen, der har haft størst opmærksomhed, eksempelvis har Ligestillingsministeriet udsendt pjecer med opfordring om flere kvindelig kommunalpolitikere (Minister for Ligestilling, 2004, 2008), og i forbindelse med fejringen af 100-året for kvinders opnåelse af kommunal valgret i 2008 blev den aktuelle kvinderepræsentation flittigt debatteret (Dahlerup, 2009).

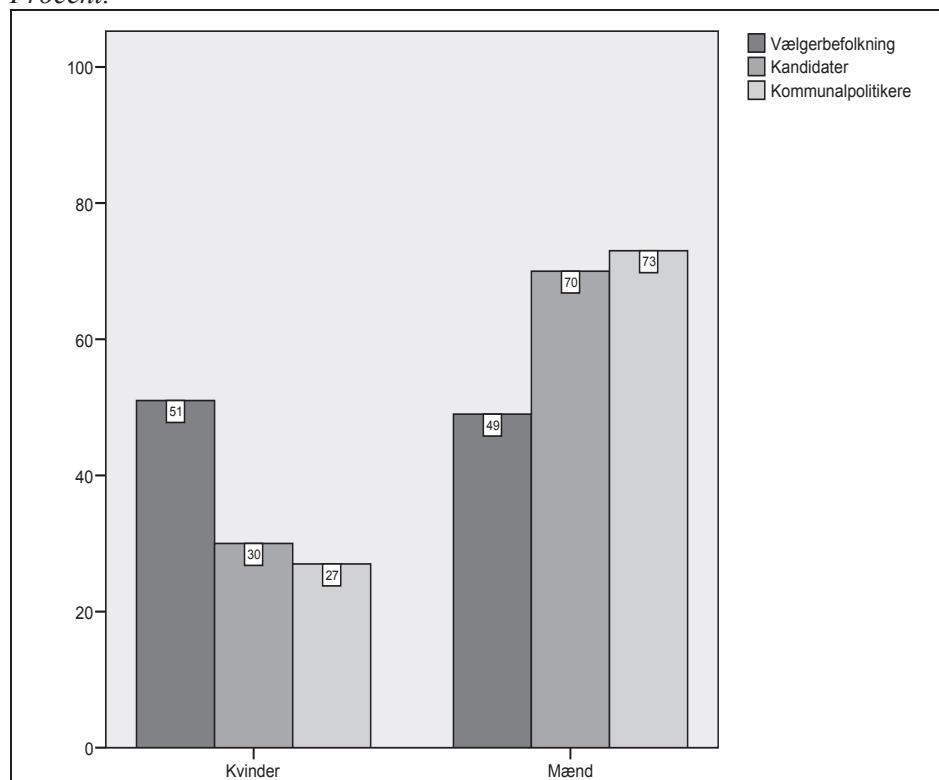
Den store interesse for kønsvariablen er ikke så overraskende, jf. afsnit 1. Køn er jo netop en ganske politisk variabel og ikke mindst en simpel retfærdighedsbetragtning falder anderledes ud i forhold til kønsvariablen end i forhold til eksempelvis aldersvariablen. De midaldrende vil jo kunne hævde, at der ikke er grund til at gøre noget ved den øjeblikkelige skævhed – alle de unge bliver jo på et tidspunkt midaldrende, og alle de gamle har været det. Et argument, som de overrepræsenterede mænd vil have svært ved at føre i marken i relation til kønsdiskussionen. Den historiske politisering af køns-spørgsmålet, og ikke mindst den fornyede luft denne fik i 1970'erne, betyder også, at alle de fire ovennævnte begrundelse for øget sociodemografisk repræsentativitet har været formuleret specifikt i forhold til kønsvariablen, og at der således har været argumenteret i hvert fald teoretisk for en øget inkludering af kvinder i kommunalbestyrelserne. Den anden forudsætning for at beskæftige sig med kønsvariablen, nemlig at der skal eksistere en underrepræsentation af i dette tilfælde kvinder, er så sandelig også opfyldt, og ikke mindst det faktum, at udviklingen i andelen af kvinder har gået forholdsvis langsomt, har ført til en del

frustration i de kredse, der politisk set kæmper for øget ligestilling mellem kønnene.

I figur 3.1 er først den aktuelle kønsfordeling blandt opstillede kandidater og indvalgte kommunalbestyrelsesmedlemmer ved det seneste kommunalvalg i 2005 opgjort og sammenlignet med kønsfordelingen i befolkningen.

Som det ses af figur 3.1, udgør kvinderne i dag 30 pct. af kandidaterne ved valget og 27 pct. af gruppen af kommunalpolitikere i Danmark, en andel der langt fra står mål med kvindernes andel af befolkningen, hvor de udgør 51 pct. Det store spørgsmål er selvfølgelig, hvorfor der er denne skævhed på kønsdimensionen i dansk kommunalpolitik. Selv om problemstillingen har været analyseret tidligere (Bentzon, 1981; Kjær, 1999,2007; Bach 2005), og selv om der er kommet forskellige bud på forklaringer, er der endnu ikke fundet et præcist og endeligt svar. En af de måder, hvorpå man kan nærme sig problemstillingen, er at tage udgangspunkt i en generel politisk rekrutteringsmodel, hvor udvælgelsen af politikere opdeles i en række faser (for eksempel mobiliserings-, nominations- og valgfaser), som skal gennemløbes, og hvor der undervejs sies flere og flere fra (Czudnowski 1975). Man kan så se, hvor i processen det ”går galt” for kvinderne (Norris & Lovenduski 1995).

Figur 3.1: Kønsfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget den 15. november 2005. Procent.



Kilder: Beregnet på baggrund af: Danmarks Statistik – Statistikbanken (vælgerbefolkningen), Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg (kandidater og kommunalpolitikere).

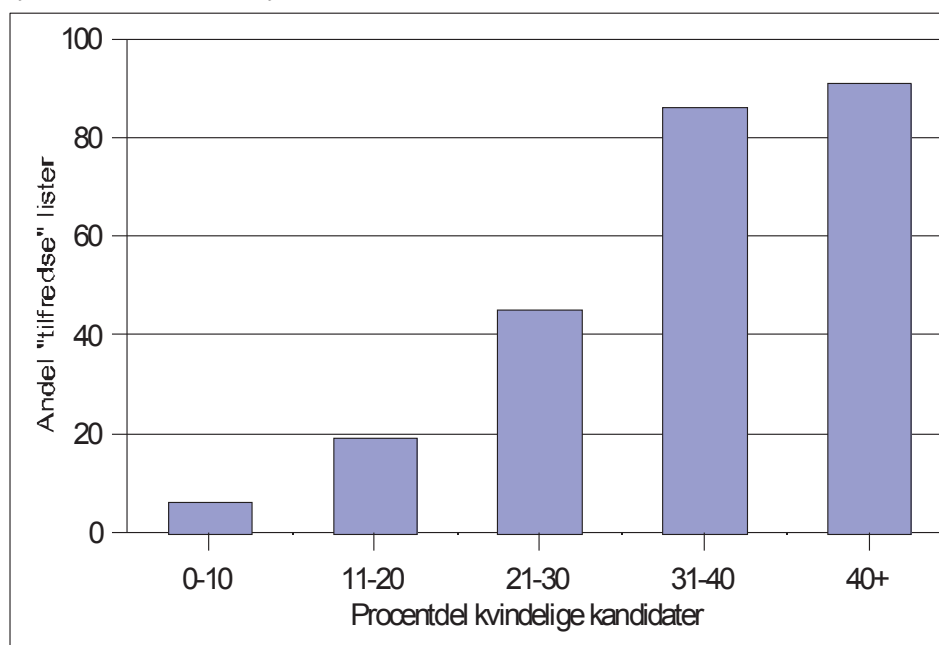
I Danmark er der et klart mønster i den måde, hvorpå kvindeandelen udvikler sig. Mens der i befolkningen som sagt er 51 pct. kvinder, er der blandt opstillingsvillige vælgere 41 pct. (Kjær, 2007: 143), blandt kandidater som sagt 30 pct., blandt indvalgte 27 pct. og blandt borgmestre faktisk kun 7 pct. (Kjær, 2007: 143). I takt med at vi bevæger os fremad i den kommunalpolitiske rekrutteringsproces, og opad i det kommunalpolitiske magthierarki, bliver kvindeandelen altså lavere og lavere. Det er helt i overensstemmelse med tidligere undersøgelser i eksempelvis Norge, hvor det er konkluderet, at “jo mere makt, desto færre kvinner” (Hellevik og Skard 1985: 31), og Danmark, hvor det er vist, at “jo tættere vi kommer på magtens tinder, desto koldere bliver der for kvinderne” (Kjær 2001: 75).

En stor del af skævheden opstår altså i forbindelse med opstillingen af kandidater ved kommunalvalgene, hvor en del af forklaringen lader til at være kvindernes lavere ønske om at stille op (41 pct. kvinder blandt de opstillingsvillige) og de lokale partiforeningers tendens til at opstille færre kvinder end mænd (30 pct. blandt kandidaterne). Netop partiforeningernes rolle har der i den udenlandske litteratur været stor fokus på – er det i de ofte mandsdo-

minerede partiforeninger og ikke mindst blandt disses formænd og kandidatudvalg, at kvinderne på grund af deres køn bliver sorteret fra i udvælgelsesprocessen?

I en undersøgelse af formændene for de lokale partiforeninger fra 1993 fremkom der i den henseende en række klare konklusioner. Partiforeningsformændene er meget fokuserede på og interesserede i at præsentere en så "bred" kandidatliste som muligt, herunder også en liste med en så ligelig kønsfordeling som muligt (Kjær, 2000). Partiforeningsformændene er imidlertid meget fokuserede på at skabe bredde på en lang række variable som alder, erhverv, hvor i kommunen kandidaten bor osv., så når der skal søges kandidater, er der altså flere hensyn i spil. Dette betyder også, at partiforeningsformændene ikke nødvendigvis skal have 50 pct. kvinder på listen, for at de er tilfredse, allerede ved ca. 30 pct. begynder mange af dem at vende opmærksomheden mod andre underrepræsenterede grupper og forsøger at finde en ung kandidat, en privat ansat kandidat eller en kandidat fra en del af kommunen, hvor man endnu ikke har kandidater fra (Kjær, 2000). Denne stillen-sig-tilfreds med mindre end 50 pct. illustreres af figur 3.2.

Figur 3.2: Andel af partiforeningsformænd, som syntes at deres ønske om en kønsmæssig afbalanceret liste blev opfyldt^a ved kommunalvalget i 1993,^b opdelt efter hvor stor andel af listens kandidater, som var kvinder.



Noter: ^a Partiforeningsformænd som svarede, at deres ønske var opfyldt i høj grad eller nogenlunde opfyldt (den tredje svarkategori var "ikke opfyldt"). ^b Kun lister, hvor hensynet til et "nogenlunde ensartet antal kandidater af begge køn", blev anset for meget vigtigt eller vigtigt er inkluderet. n=256.

Kilde: Kjær, 2000: 137.

Men faktisk er der kvinder nok på kandidatlisterne til, at vælgere kunne hæve kvindeandelen ved at foretrække kvindelige kandidater og/eller ved at lade andre forhold ved kandidaterne træde i baggrunden, hvis de virkelig ville. Ved valget i 2005 var der flere kvindelige kandidater, end der var pladser til besættelse, så man kunne nemt have opnået en meget høj kvindeandel. Selv om man tager hensyn til, at de kvindelige kandidater ikke er fordelt ligeligt på de enkelte kommuner, så er der så få kommuner, hvor man ikke ville kunne fylde hele kommunalbestyrelsen med kvinder, at en samlet kvindeandel på 99 pct. stadig havde været inden for rækkevidde. Også hvis der tages højde for, at de kvindelige kandidater ikke er fordelt ligeligt på de forskellige lister, er det teoretisk set muligt at hæve kvindeandelen betydeligt: Selv om mandatfordelingen mellem partierne havde været den samme, men man havde besat så mange af pladserne med kvinder, som man havde kvindelige kandidater på listen til, kunne man have opnået en samlet kvindeandel på hele 74 pct. Og selv under den restriktive forudsætning, at man på hver liste kun tog valgte kvinder, indtil halvdelen af listens pladser var besat, og derefter mænd, ville det være muligt at nå en samlet kvindeandel på 48 pct.ⁱ

Forklaringen på den lave kvindeandel kan også være, at nogle partier klarer sig relativt godt ved valgene, samtidig med at de har opstillet meget få kvinder. Adskillige studier viser, at venstreorienterede partier har relativt flere kvindelige politikere end partier af borgerlig observans. En sådan sammenhæng ses også i dansk kommunalpolitik. Hvis man rangordner partierne (fra høj til lav) efter kvindeandel blandt deres kommunalpolitikere, bliver rækkefølgen: Enhedslisten (37,5 pct.), SF (34,0 pct.), Socialdemokratiet (30,7 pct.), Det Radikale Venstre (27,9 pct.), Det Konservative Folkeparti (27,6 pct.), Venstre (23,6 pct.) og Dansk Folkeparti (22,4 pct.), dvs. en rækkefølge, der svarer meget godt til en traditionel venstre-højre skala.ⁱⁱ Til trods for, at kvindeandelen således er højere, jo længere man kommer mod venstre, kan dette imidlertid ikke forklare kvindernes underrepræsentation (ingen af partierne er oppe i nærheden af en ligelig fordeling), og da slet ikke, at andelen fortsat er forholdsvis lille (de tre partier med størst kvindeandel gik pænt frem ved valget i 2005).

Selv om kvindeandelen på vejen fra vælgere til politikere falder mindst, når man bevæger sig fra kandidater til valgte, er det alligevel en udvikling, der skal ses nærmere på i det følgende. I denne fase er de to væsentlige aktører i udvælgelsesprocessen, de politiske partier (gennem den rækkefølge de

opstiller kandidaterne i) og vælgerne (gennem deres personlige stemmeafgivning), begge ”på spil”. Derfor er det muligt at vurdere, hvorfor relativt færre kvinder end mænd ”overlever” valgfase (Kjær 1997). Diskriminerer de to aktører kvinderne, og er der i så fald tale om positiv eller negativ diskrimination?

I tabel 3.1 vurderes såvel partiernes som vælgeres indflydelse på kvindeandelen. Konklusionen er den samme for partierne og for vælgerne, nemlig 1) at der kun er små forskelle i måden, kvinder og mænd behandles på, 2) at kvinderne umiddelbart diskrimineres positivt, og 3) at kvinderne faktisk diskrimineres negativt, hvis analysen specificeres til at omhandle de væsentlige og udslagsgivende kampe kandidaterne imellem.

At denne konklusion dækker partiernes opstillingsadfærd fremgår af de første to rækker i tabel 3.1. Kvinderne opstilles i lidt højere grad end mændene på listens øverste halvdel, dvs. de ser ud til at blive hjulpet en lille smule på vej af de opstillende organisationer. Det ses imidlertid også, at hvis man definerer de øverste pladser ikke bare som den øverste halvdel, men i stedet som den (mindre) andel, der svarer til det antal mandater, som partiet opnår,ⁱⁱⁱ så klarer kvinderne sig en anelse dårligere end mændene.

Det samme gælder for så vidt angår vælgeres behandling af kandidater af de to køn. Umiddelbart viser tabel 3.1, at kvinderne i lidt højere grad end mændene stemmes op ad listerne: Vælgerne forbedrer gennem deres personlige stemmeafgivning kvindernes placering inden for listens hierarki, dvs. der foregår en positiv diskrimination af kvinderne i valgfase. Imidlertid afslører den nederste del af tabel 3.1, at det ikke har den store effekt: Resultatet af den personlige stemmeafgivning er nemlig, at mændene ”forfremmes” en anelse på listerne. Forklaringen på denne tendens, som tilsyneladende peger i forskellige retninger, er, at mange af de kvinder, som får en positiv særbehandling, ikke kan bruge den til så meget andet end at styrke selvtilliden. Det er nemlig mændene, der har relativt mest ud af at blive hjulpet så meget af den personlige stemmeafgivning, at man kan blive valgt fra en ellers lav listeplacering (Kjær 2007).

Såvel partierne som vælgerne lader således til at være relativt venligt indstillet over for kvinderne – undtagen når det betyder noget, hvor de til gengæld er mere venligt indstillet over for mændene. For at vurdere, om denne afgørende negative diskrimination af kvinderne er stærkest hos partierne eller hos vælgerne, er det også beregnet hvilke kvindeandele, der ville frem-

komme, hvis fordelingen af mandater foregik under forskellige betingelser. Hvis partiernes nominationsrækkefølge alene bestemte, hvem der

Tabel 3.1. Opstillingsplacering og bevægelse på listen for mandlige og kvindelige kandidater ved kommunalvalget 15. november 2005. Pct.

	Kvinder	Mænd	I alt
Opstillingsplacering			
I^a			
Øverste pladser	44,6	43,0	43,5
Nederste pladser	55,4	57,0	56,5
I alt	100,0	100,0	100,0
Opstillingsplacering			
II^b			
Valggivende pladser	21,4	22,4	22,1
Ikke valggiv. pladser	78,6	77,6	77,9
I alt	100,0	100,0	100,0
Bevægelse ved valg			
I^c			
Op ad listen	40,2 (42,7)	34,4 (38,3)	36,1 (39,6)
Uændret	23,9 (19,6)	24,2 (16,8)	24,1 (17,7)
Ned ad listen	35,9 (37,7)	41,4 (44,9)	39,8 (42,7)
I alt	100,0 (100,0)	100,0 (100,0)	100,0 (100,0)
Bevægelse ved valg			
II^d			
Sprængte listen	4,5 (3,8)	5,3 (5,0)	5,1 (4,7)
Sprængte ikke listen	74,1 (74,8)	72,3 (72,6)	72,8 (73,2)
Blev ikke sprunget	16,3 (16,6)	17,3 (17,8)	17,0 (17,4)
Blev sprunget	5,1 (4,8)	5,1 (4,6)	5,1 (4,7)
I alt	100,0 (100,0)	100,0 (100,0)	100,0 (100,0)
Antal kandidater	3.375	8.032	11.407

Noter: ^a Som øverste pladser er medregnet den øverste halvdel af listen, mens de nederste pladser er den nederste halvdel. På lister med et ulige antal kandidater er den midterste plads regnet til den nederste halvdel. ^b Som valggivende pladser er henregnet de listeplaceringer, der har et nummer mindre end eller lig med det antal mandater, som listen opnåede. Hvis en liste fik to mandater, er det således kandidaterne med listeplacering 1 og 2, der har stået på en valggivende plads, mens resten ikke har. ^c Kandidater, som har fået en højere placering på en liste over kandidaternes opnåede personlige stemmetal end vedkommendes placering på opstillingslisten, har bevæget sig op ad listen, mens de, der har fået en lavere placering, har bevæget sig nedad. I parenteserne er vist resultaterne af en beregning uden spidskandidaterne (som jo ikke har mulighed for at bevæge sig op ad listen). ^d Henregnet som listespringere (sprængte listen) er kandidater, som ved hjælp af deres personlige stemmer kom ind på en valggivende plads, selv om vedkommende var opstillet på en ikke-valggivende plads. Modsat med de kandidater, som "blev sprunget". Det er kandidater, der stod på en valggivende plads, men som ikke blev valgt ind, da de blev overhalet af kandidater med flere personlige stemmer. Det er simuleret, at alle listerne opstillede sideordnet (i parenteserne er inkluderet en beregning, hvor der er taget hensyn til, at nogle af listerne opstillede på partiliste).

Kilde: Kjær, 2007: 147.

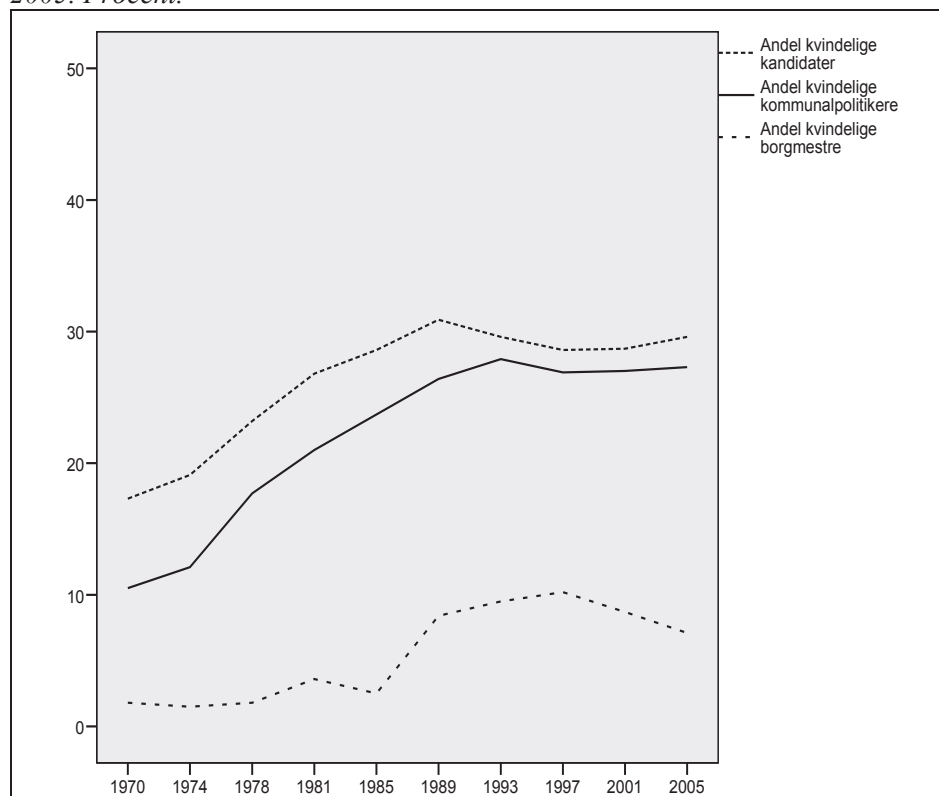
blev tildelt et mandat, ville kvindeandelen ikke som i kandidatmassen blive 29,6 pct., men i stedet (som konsekvens af det mønster, der afdækkes i tabel 3.1) 28,6 pct. Hvis derimod den personlige stemmeafgivning alene var afgørende, ville kvindeandelen blive 27,8. Den reelle negative diskrimination af kvinderne er altså en anelse større blandt vælgerne end blandt partierne.

Analysen er andetsteds også gennemført for de to opstillingsformer, partiliste og sideordnet opstilling (Kjær, 2007). Forestillingen har til tider været den, at partilisteopstilling har påvirket kvindeandelen negativt: Man har taget udgangspunkt i, at vælgerne diskriminerede kvinderne positivt, men at dette var skønne spildte kræfter, fordi partierne diskriminerede negativt, og at den store betydning partiernes prioritering har for mandattildelingen på lister, der opstiller på partiliste, i stedet ville medføre et fald i kvindeandelen (Bentzon 1981: 35). Denne dynamik var dog ikke på spil i 2005, hvor både partierne og vælgerne trak kvindeandelen nedad på lister med partilisteopstilling. Det var derimod på de sideordnede lister, at kvinderne tabte mest, idet vælgerne her ønskede en lavere kvindeandel (og fik det, da mandaterne på disse lister fordeles udelukkende med udgangspunkt i de personlige stemmer), end partierne gjorde i deres rangordning af kandidaterne.

Som nævnt har diskussionen af kvindeandelen i kommunalbestyrelserne ikke kun drejet sig om det absolutte niveau, men også i høj grad om udviklingen over tid. Efter et meget lavt niveau i de første år efter tildelingen af stemmeret og valgbarhed til kvinderne i 1908 (Dahlerup 1978), steg kvindeandelen ved hvert eneste af kommunalvalgene mellem 1937 og 1997, hvor andelen af kvinder for første gang i 60 år gik tilbage (Kjær 2001). Som det ses af figur 3.3, der dækker perioden siden kommunalreformen i 1970, er kvindeandelen stagneret, og den lille stigning ved valget i 2005 (fra 27,0 til 27,3 pct.) er helt marginal.

Kvindeandelen i de danske kommunalbestyrelser er således stagneret, hvilket har ført til at Danmark til tider omtales som et ”glasloft-land” (Dahlerup, 2009) – et land hvor kvinderne har svært ved at bryde igennem det usynlige loft, der åbenbart findes for, hvor højt de kan komme i det politiske magthierarki, og hvor vidt de kan drive det i relation til repræsentation i politiske organer som eksempelvis kommunalbestyrelser.

Figur 3.3: Udviklingen i kvindeandelen blandt opstillede kandidater, valgte kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgmestre ved kommunalvalgene 1970-2005. Procent.



Kilder: Berg & Kjær, 2007 (borgmestre), Danmarks Statistik, Statistiske Efterretninger, Befolkning og valg, diverse årgange (kandidater og kommunalpolitikere).

Spørgsmålet er imidlertid, om Strukturreformen har haft nogen indflydelse på det seneste valgs kun marginale stigning i kvindeandelen. På baggrund af en undersøgelse af dette forhold i forbindelse med den første kommunesammenlægning – den på Bornholm – er der opstillet den hypotese, at kommunesammenlægninger kan føre til et fald i kvindeandelen, fordi andre dimensioner ved kandidaternes kollektive profil – ikke mindst deres geogra-fiske tilhørsforhold – kan stjæle noget af opmærksomheden, og fordi en situation med færre nyvalgte politikere begrænser mulighederne for at ændre sammensætningen på variable som køn væsentligt (Kjær, 2004).

Man kunne dog også have den modsatte tese, nemlig at kommunesammenlægningerne kunne gå hen og blive en fordel for kvinderne, idet der er en tendens til, at kvinder klarer sig bedre ved valg i store enheder end i små (Sinkkonen 1983: 137). En række studier finder dog slet ikke nogen sammenhæng mellem kommunestørrelse og kvindeandel (Bach 2005), ligesom de påpeger, at det måske ikke er store kommuner, men snarere mere urbane kommuner, der har en relativ høj kvindeandel, idet der i sådanne kommuner generelt er

en mere moderne indstilling til, hvem der eksempelvis kan bestride politiske hverv (Darcy m.fl. 1994: 47). At det er i højere grad synes at være urbanisering end indbyggerstørrelse, der har en effekt på andelen af kvinder, bekræftes af, at kvindeandelen i 2005 kun har en korrelation med indbyggertallet på 0.07, mens korrelationen med urbaniseringsgrad er 0.41.^{iv} Kommunesammenlægninger skulle derfor ikke i sig selv kunne have en positiv effekt på kvindeandelen.

Når kvindeandelen alligevel steg en anelse i 2005, er forklaringen, at mens der var 239 kommuner, der blev lagt sammen til 66 nye kommuner (sammenlægningskommuner), var der 32 kommuner, som ikke blev lagt sammen (fortsætterkommuner). Som tabel 3.2 viser, steg kvindeandelen nemlig i fortsætterkommunerne, mens den faldt i sammenlægningskommunerne.^v Selv om der ikke er tale om et fuldstændigt naturligt eksperiment, peger tabel 3.2 i retning af, at det er selve sammenlægningen, som har fået kvindeandelen til ved valget at holde sig på det hidtidige niveau. Den stagnation i andelen af kvindelige kommunalpolitikere, der i figur 3.3 ses for perioden efter 1997, beskriver således også udmærket situationen efter kommunalvalget i 2005. Var der ikke kommet en kommunalreform på tværs – hvor afspejlingen af politikernes geografiske tilhørsforhold (hvilken af de gamle kommuner bor de i) kom til at betyde meget – tyder tabel 3.3 imidlertid på, at det havde været muligt at bryde stagnationen og vende tilbage til det kendte mønster med små, men jævne stigninger i kvindeandelen.

Tabel 3.2: Kvindeandelen blandt kandidater og indvalgte politikere ved kommunalvalgene i 2001 og 2005 opdelt efter om kommunen indgår i en kommunesammenlægning eller ej. Pct.

	Fortsætterkommuner	Sammenlægningskommuner	I alt
2001			
Kandidater	31,1	28,1	28,7
Kom. politikere	33,1	25,9	27,0
2005			
Kandidater	33,7	28,1	29,6
Kom. politikere	34,2	24,9	27,3

Note: Beregningerne giver stort set samme resultat, hvis andelenes beregnes som et gennemsnit af andelenes i de forskellige kommuner.

Kilde: Kjær, 2007: 151.

Det må konkluderes, at både valgfases og kommunesammenlægningernes effekt på andelen af kvindelige kommunalpolitikere er ret beskeden. Baggrunden for den markante underrepræsentation af kvinderne må derfor især henføres til tidlige faser i den politiske rekrutteringsproces, og forklaringen – så upræcis den end er – må især findes i mere generelle sam-fundsmæssige forhold vedrørende kønnenes ligestilling.

Som allerede nævnt er netop kønsvariablen en af de variable, hvor der findes oplysninger om fordelingen blandt kommunalpolitikere for en række andre lande, og hvor det derfor bliver muligt at foretage en international sammenligning. I tabel 3.3 er kvindeandelen således opgjort for de 27 EU-lande samt Norge og Island, og selvom det generelle mønster er, at kvinderne i alle landene er i mindretal i kommunalbestyrelserne, så viser tabellen også, at der er forskelle i graden af underrepræsentation.

Tabel 3.3 viser med tydelighed, at Danmark – modsat de andre nordiske lande, som alle er at finde i toppen af listen – indtager en placering midt i feltet. Det er lande som Litauen, Ungarn, Holland og Tjekkiet, som vi ligner mest på denne dimension, og ikke de nordiske lande, som med kvindeandele på fra 36-42 pct. som sagt alle ligger i toppen af listen.

Tabel 3.3. Andel kvinder blandt kommunalpolitikere i de 27 EU-lande (samt Norge og Island) ved det seneste kommunalvalg.

Placering:	Land:	% kvindelige kommunalpolitikere:
1	Spanien	46*
2	Sverige	42*
3	Letland (Norge) (Island)	42 38* 36*
4	Finland	36
5	Belgien	33*
6	Frankrig	33*
7	Estland	30
8	Bulgarien	30
9	England	29
10	Litauen	29
11	Ungarn	28
12	Danmark	27
13	Holland	26
14	Tjekkiet	25
15	Tyskland	24
16	Slovenien	22*
17	Polen	21
18	Luxemborg	21
19	Cypern	20

20	Slovakiet	20
21	Portugal	19*
22	Irland	19
23	Malta	18
24	Italien	17
25	Østrig	14
26	Grækenland	12*
27	Rumænien	11

Note: I de med *-mærkede lande findes der kvoter enten i valglovgivningen eller i de politiske partiers interne regler. I Portugal er kvoterne imidlertid først vedtaget efter det senest afholdte valg.

Kilde: Kvoter: <http://www.quotaproject.org.>, Andel kvindelige kommunalpolitikere: Council of European Municipalities and Regions, 2008: Women in Local Politics in Europe. Draft version of February 2008. Paris: EMCR. For yderligere oplysninger, se: Ulrik Kjaer (forthcoming 2009): "Women in Politics – The Local-National Gender Gap in Comparative Perspective". Politische Vierteljahresschrift, vol. 50.

Det er uvist, hvordan denne forskel er opstået, men det er påfaldende, at seks af de øverste otte lande, som vist i tabel 3.3., alle har en eller anden form for kønskvotering.^{vi} Der er oftest tale om frivillige kvoter internt i en del af de større partier, men også mere tvungne kvoter ses til tider i brug. Hvorom alting er, så tales der i mange europæiske lande meget om kvoter i øjeblikket som et middel til at kick-starte og op-speede processen med en stigning i andelen af kvindelige kommunalpolitikere. Hvorvidt kønskvotering er en ønskelig vej, er et ganske politisk spørgsmål, som der kort vil blive vendt tilbage til i det afsluttende afsnit 7.

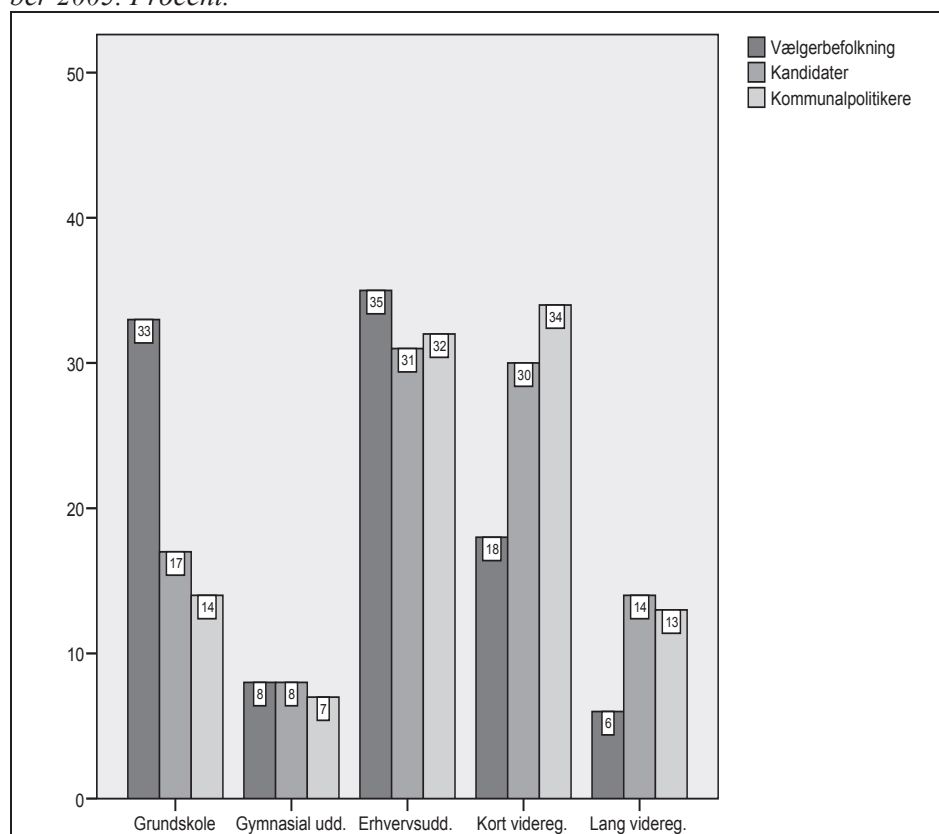
4. UDDANNELSE

I modsætning til kønsvariablen, eksisterer der i relation til dette afsnits variabel, uddannelse, ikke den store forskning i relation til dansk kommunalpolitik. Uddannelse er ellers en klassisk variabel i relation til afspejlingsproblematikken, idet det historisk set har været diskuteret, om ikke netop en vis formel skoleuddannelse kunne være at foretrække blandt politikerne, idet der jo ikke findes en uddannelse som politiker, og at de derfor skal have fået deres kompetencer til at gennemskue informationer, argumentere og formulere sig andetsteds fra. Omvendt er det også netop i relation til uddannelsesvariablen, at der har været størst frygt for politiske forsamlinger, der ikke lignede vælgerbefolkningen, idet en intellektualisering af den politiske elite jo netop kunne være med til ikke bare at ekspertificere politikken, men jo også derigennem i realiteten være med til at udelukke den mindre bogligt uddannede del af befolkningen

fra den politiske diskussion og dermed i sidste ende fra indflydelsen på (lokal)samfundets udvikling.

Det skal hævdes, at en af årsagerne til, at uddannelsesvariablen ikke har fyldt mere i forskningen eller for den sags skyld i den offentlige debat er den helt simple, at der ikke har eksisteret tilstrækkeligt præcise opgørelser over fordelingen på denne variabel. Således har kommunalpolitikernes uddannelsesbaggrund ikke systematisk været afrapporteret i den officielle valgstatistik (se dog Kjær, 2000 for et surveybaseret estimat). I forbindelse med udarbejdelsen af dette notat er der imidlertid blevet foretaget en specialkørsel af Danmarks Statistik, hvorfor det nu i figur 4.1 er muligt at sammenligne uddannelsesniveauet i gruppen af opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere med den tilsvarende fordeling i vælgerbefolkningen.

Figur 4.1: Uddannelsesfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget den 15. november 2005. Procent.



Note: Der er tale om den højst afsluttede formelle skoleuddannelse. Nogle ganske få procentpoints personer med uoplyst uddannelsesstatus er fraregnet i beregningerne.

Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

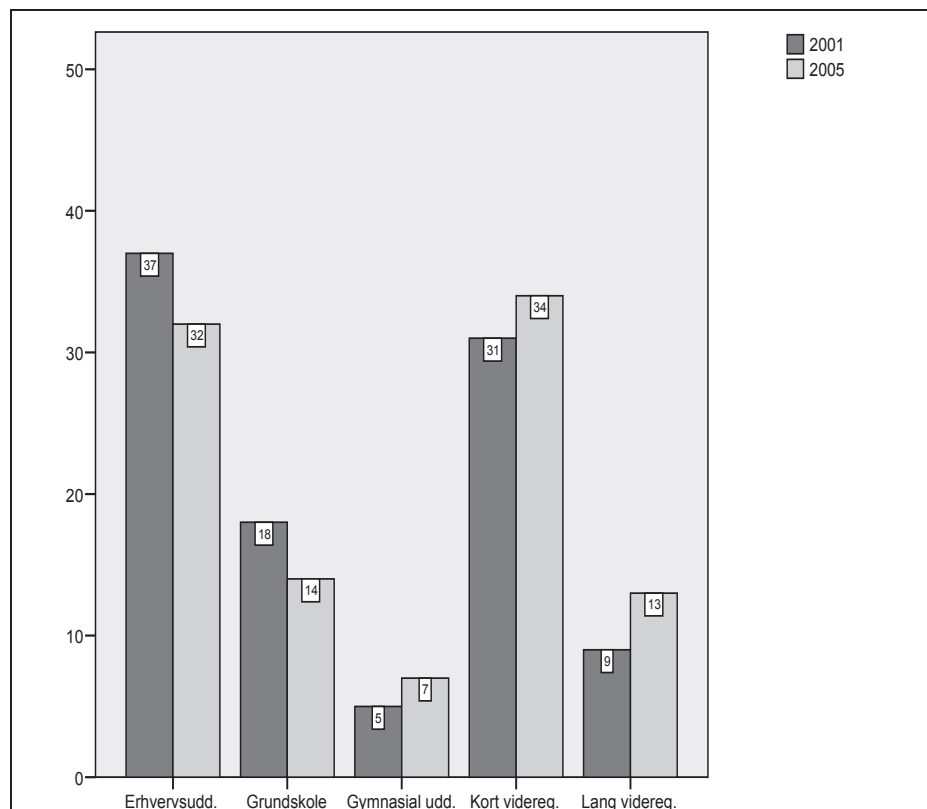
Figur 4.1 viser, at andelen af kandidater og indvalgte kommunalpolitikere, hvis højeste afsluttede uddannelse er en erhvervsuddannelse eller en gymnasial ud-

dannelse er stort set identisk med den tilsvarende andel i befolkningen. Til gengæld er der væsentlig færre af kommunalpolitikere, der ”kun” har en grundskoleuddannelses end blandt befolkningen (14 vs. 33 pct.), og det er en væsentlig højere andel af kommunalpolitikere, der har en kortere eller lang videregående uddannelse, end hvad man finder i vælgerbefolkningen – hele 47 pct. af de valgte kommunalpolitikere har en uddannelse ud over det gymnasiale niveau, hvilket kun gælder 24 pct. af befolkningen. Det kan således konkluderes, at kommunalpolitikere er væsentlig bedre uddannet end befolkningen. Omvendt skal det jo også noteres, at dette ikke er ensbetydende med, at man absolut skal have en kortere videregående uddannelse eller endog en akademisk af slagsen for at kunne blive indvalgt i en dansk kommunalbestyrelse – hele 46 pct. af kommunalpolitikere har ikke en studentereksamen.

Det kan overvejes om Strukturreformen og de større sammenlagte kommuner giver anledning til en udbygning af denne tendens til mere veluddannede kommunalpolitikere end deres vælgere. I de 66 kommuner, som ved reformen blev dannet ved sammensmeltning af 239 af de gamle mindre kommuner, kunne man forestille sig en tendens til, at den allerede nævnte hårdere konkurrencesituation ville begunstige de mere veluddannede, idet uddannelse allerede har vist sig at være en fordel i kampen om at komme igennem den kommunalpolitiske rekrutteringsproces. Den hårdere konkurrence som følger af, at der kæmpes om færre pladser, må forventes at favorisere allerede overrepræsenterede grupper og udbygge deres overrepræsentation. Den retorik, der i forbindelse med tilblivelsen af reformen blev fremført omkring mere faglig bæredygtighed og øget professionalisering, kan også i sig selv have givet de veluddannede en fordel ved det første valg til de nye kommuners kommunalbestyrelser, idet det klassiske argument for vel-uddannede kommunalpolitikere (nemlig at de skal kunne følge og matche embedsapparatet), da må have endnu større vægt.

Det er naturligvis vanskeligere at vurdere reformens betydning for uddannelsesfordelingen end for alders- og kønsfordelingen, da vi ikke på samme måde har sammenlignelige data over tid. Vi har imidlertid, som vist i figur 4.2 data fra det seneste valg inden reformen (2001) og det første efter (2005).^{vii}

Figur 4.2: Uddannelsesfordelingen blandt kommunalpolitikere ved kommunalvalgene i 2001 (før Strukturreformen) og 2005 (efter Strukturreformen). Procent.



Note: Der er tale om den højest afsluttede formelle skoleuddannelse. Nogle ganske få procentpoints personer med uoplyst uddannelsesstatus er fraregnet i beregningerne.

Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

Det ses af figur 4.2, at der ganske rigtigt er sket en yderligere udbygning af den uddannelsesmæssige forskel mellem kommunalpolitikere og vælger-befolkning fra 2001 til 2005. Kommunalpolitikere er blevet en anelse mere veludannede, men udover at ændringerne ikke med sikkerhed kan tilskrives Strukturreformen, skal det også erindres, at der som sagt fortsat er ganske mange kommunalpolitikere uden en længerevarende uddannelse.

5. BESKÆFTIGELSE

Heller ikke i relation til variabelen beskæftigelse har vores viden om kommunalpolitikernes baggrund altid været overvældende. Overrepræsentationen af selvstændige og offentligt ansatte har været ret nem at få øje på bare ved at se på et par udvalgte kommunalbestyrelser og medlemmernes titel – ikke mindst de mange landmænd og skolelærere har vakt opsigt. Men mere specifikke og sammenlignelige opgørelser har manglet. Igen har det i forbindelse med udar-

bejdelsen af dette notat været muligt at få adgang til en specialkørsel foretaget af Danmarks Statistik, og derfor kan det i figur 5.1 opgøres, hvorledes kommunalpolitikernes beskæftigelsesmæssige situation ser ud i forhold til vælgerbefolkningens ditto.

Figur 5.1 viser tydeligt, at heller ikke i relation til beskæftigelsessituation afspejler de opstillede kandidater og slet ikke de indvalgte kommunalpolitikere de vælgere, som har valgt dem. Som forventet er der en underrepræsentation af privat ansatte og en overrepræsentation af selvstændige og ikke mindst af offentligt ansatte. Hvor 22 pct. af den samlede vælgerbefolkning (altså ikke kun dem i beskæftigelse) er offentligt ansatte, gælder dette for ikke mindre 58 pct. af kommunalpolitikere.

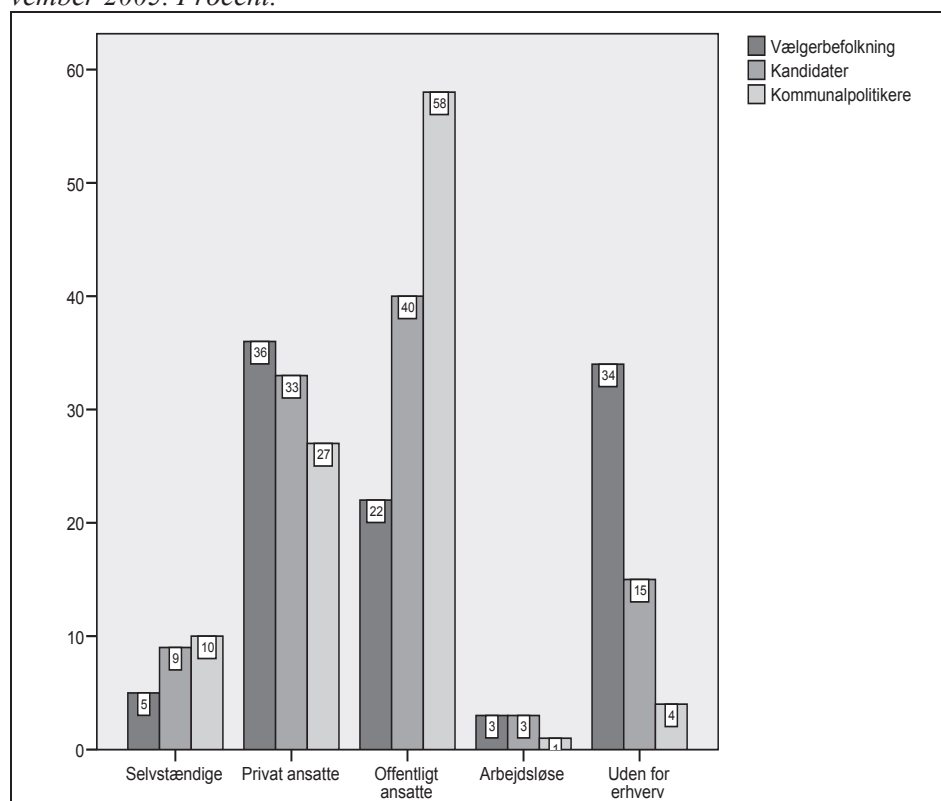
Der eksisterer ikke undersøgelser, der viser, hvorfor det forholder sig således, men en af de traditionelle, om end mere spekulative, forklaringer går på, at deltagelse i kommunalpolitik og muligheden for at kombinere en kommunalpolitisk engagement på eksempelvis 15 timer om ugen med et fuldtidsjob (samt eventuel familie og fritidsinteresser) afhænger noget af, hvor fleksibelt ens erhvervsarbejde er. Er man offentlig ansat som eksempelvis skolelærer eller selvstændig eksempelvis som landmand, har man måske en bedre mulighed for at planlægge dele af sin arbejdstid selv, end hvis man er eksportchauffør eller bankassistent, hvor det måske ikke i alle tilfælde kan lade sig gøre lige at tage et møde først på eftermiddagen med kort varsel. Uden at det som sagt er undersøgt systematisk, vil forventningen være, at måden hvorpå kombinationen af et civilt fuldtidsjob og et kommunalpolitisk fritidshverv i praksis løses af den enkelte kommunalpolitiker og vedkommendes arbejdsplads er ganske forskellig. Men det virker sandsynligt, at overrepræsentationen af selvstændige og offentligt ansatte kan have noget at gøre med den høje grad af fleksibilitet, som i hvert fald visse jobgrupper inden for disse sektorer kan have.

Det er imidlertid også vanskeligt at forestille sig, at fleksibiliteten skulle være den eneste forklaring. Der kan være forskelle i, hvordan offentlige og private arbejdsgivere ser på medarbejderes kommunalpolitiske arbejde – forskelle som måske også kan gå mellem store og små virksomheder. Og der kan også være årsager, der har at gøre med en lang tradition for, at man typisk har vendt sig mod eksempelvis skolelærerne, når man skulle finde én der kunne varetage lokalsamfundets interesser.

I relation til fordelingen i figur 5.1 er det i øvrigt værd at hæfte sig ved, at der også i danske kommunalbestyrelser er en væsentlig under-

repræsentation af folk helt ude af erhverv. Der er ikke mange uddannelsessøgende og pensionister i dansk kommunalpolitik, og hvis man virkelig vil have kommunalpolitikere til at ligne deres vælgere i relation til beskæftigelses-situation, så er persongruppen, der af den ene eller anden årsag er uden for erhverv, en ofte overset gruppe.

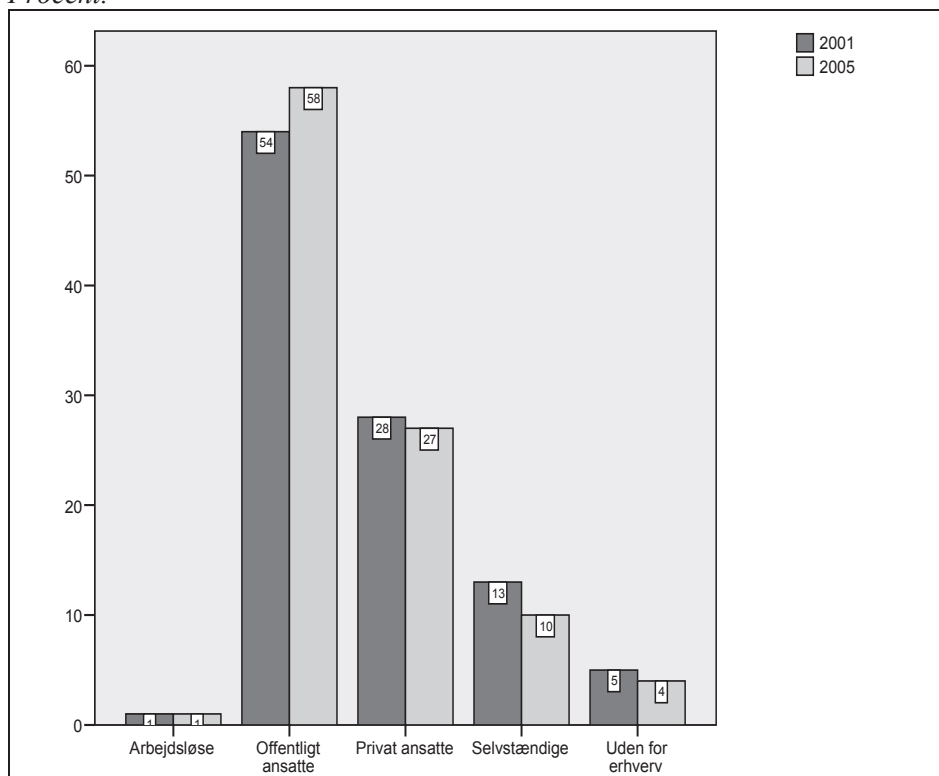
Figur 5.1: Beskæftigelsesfordelingen blandt vælgerbefolkningen, opstillede kandidater og indvalgte kommunalpolitikere ved kommunalvalget den 15. november 2005. Procent.



Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

Også i forhold til kommunalpolitikernes beskæftigelsessituation er Strukturreformens eventuelle betydning for fordelingen undersøgt – fordelingerne ved henholdsvis det sidste valg under den gamle kommunestruktur og det første valg efter den nye struktur er vist i figur 5.2. Konklusionen på baggrund af figur 5.2 er, at Strukturreformen ikke lader til at have haft nogen videre betydning for kommunalpolitikernes fordeling i relation til beskæftigelse. Der er mellem valgene i 2001 og 2005 kun sket marginale ændringer, som ikke bør give anledning til væsentlige overvejelser.

Figur 5.2: Beskæftigelsesfordelingen blandt kommunalpolitikere ved kommunalvalgene i 2001 (før Strukturreformen) og 2005 (efter Strukturreformen). Procent.



Kilde: Danmarks Statistik, specialkørsel december 2008.

6. SAMMENLIGNING AF DE FIRE VARIABLE

Formålet med dette afsnit er at gå på tværs af afsnit 2-5, hvor de fire variable alder, køn, uddannelse og beskæftigelse, er analyseret hver for sig, og vurdere på hvilke af de fire variable kommunalpolitikere er længst fra/tættest på at afspejle befolkningen samt på hvilke af variablene, der mellem valgene 2001 og 2005 har været de største ændringer (som så måske kan tilskrives Strukturreformen).

I tabel 6.1 er fordelingen på de fire variable for henholdsvis vælgerbefolkningen og kommunalpolitikere opsummeret for valgene 2001 og 2005. Derudover er der for hver sociodemografisk gruppe (og for hvert af de to valg) beregnet et såkaldt repræsentativitetsindeks, som viser i hvor høj grad kommunalpolitikere afspejler vælgerbefolkningen. Indekset har en værdi på 100 ved fuld afspejling – jo mere det er under 100 desto mere under-repræsenteret er gruppen, jo mere det er over 100 desto mere over-repræsenteret er gruppen. For at kunne vurdere ændringerne i dette indeks er differencen i indekset mellem de to år – igen for hver af de forskellige grupper – også beregnet.

Der kan drages to konklusioner på baggrund af tabel 6.1. For det første kan det ses af den sjette talsøjle fra venstre (Repræsentativitetsindeks 2005), på hvilke variable dagens kommunalpolitikere er mest over- og underrepræsenterede i forhold til i vælgerbefolkningen. For det andet kan det ses af den yderste højre talsøjle, på hvilke variable over- og under-repræsentationen har udviklet sig mest fra 2001 til 2005 (når der samtidig kontrolleres for eventuelle ændringer i vælgerbefolkningens sammensætning).

Ser vi først på den aktuelle situation, så har den traditionelle opmærksomhed som nævnt indledningsvist været rettet mod de få unge, de få kvinder og de få privat ansatte i kommunalbestyrelserne. Hvis man i stedet ser isoleret på, hvilke grupper der er mest underrepræsenterede, viser tabel 6.1, at det rent faktisk er grupperne, ”ude af erhverv”, ”ældre” og ”folkeskole som højeste uddannelse”, der i nævnte rækkefølge skulle have været størst fokus på. Men ellers bekræfter tabel 6.1 jo de hidtidige diskussioner: Der er i de danske kommunalbestyrelser en relativ overrepræsentation af især mid-aldrende, mænd, højtuddannede og folk i beskæftigelse (særligt offentligt ansatte og selvstændige).

Studerer ændringerne mellem de to seneste valg fra 2001 til 2005, viser tabel 6.1, at den manglende afspejling i relation til alder og køn er blevet marginalt mindre. Til gengæld er skævhederne i relation til uddannelsesniveau blevet større – der er kommet relativt færre kun med folkeskoleuddannelse og en del flere akademikere. I relation til beskæftigelse er billedet lidt mere mudret, idet der er sket et fald i de selvstændiges overrepræsentation men samtidig en stigning i de offentlige ansattes ditto – og dette er suppleret af øget underrepræsentation af privatansatte og folk ude af erhverv samt et fald i de arbejdsløses underrepræsentation.

Tabel 6.1: Fordelingen på alder, køn, uddannelse og beskæftigelse blandt kommunalpolitikere og vælgerbefolkning efter kommunalvalgene i 2001 og 2005.

	2001			2005			Udvikling 2001-2005	
	Vælg- -ere	Kom. -pol.	Rep. Index	Vælg- -ere	Kom. -pol.	Rep. Index	Kom. - pol.	Rep. Index
Alder:								
18-39	38,7	14,0	36,3	36,3	14,6	40,2	0,5	3,9
40-64	42,4	81,6	192,5	44,2	80,8	182,8	-0,8	-9,7
65 +	18,9	4,4	23,0	19,5	4,6	23,8	0,3	0,8
Køn:								
Kvinde	51,0	27,0	52,8	51,0	27,3	53,6	0,3	0,7
Mand	49,0	73,0	149,2	49,0	72,7	148,4	-0,3	-0,8
Uddannel- se:								
Grund- skole	35,1	17,6	50,1	33,0	14,1	42,7	-3,5	-7,4
Gymn. udd.	8,5	5,2	61,3	8,1	6,5	80,3	1,3	19,0
Erhverv- sudd.	35,4	37,6	106,3	35,2	32,2	91,6	-5,4	-14,7
Kortere vidg.	16,1	30,6	190,8	17,9	34,0	189,7	3,4	-1,1
Lang vidg.	4,9	9,0	180,7	5,8	13,2	227,8	4,3	47,1
Beskæfti- gelse								
Selvstæn- dig	5,3	12,9	243,4	4,6	9,8	213,0	-3,1	-30,4
Privat ansat	36,1	27,7	76,7	36,4	26,9	73,9	-0,8	-2,8
Off. ansat	22,6	53,9	238,5	22	57,8	262,7	3,9	24,2
Arbejds- løs	2,6	0,9	34,6	2,6	1,5	57,7	0,6	23,1
Ude af erh.	33,4	4,6	13,8	34,4	4	11,6	-0,6	-2,1

Noter: Repræsentativitetsindex er beregnet som (andel blandt kommunalpolitikere / andel blandt vælgerbefolkning) * 100. Udviklingen fra 2001 til 2005 er opgjort i forhold til fordelingen blandt kommunalpolitikere (andel i 2005 minus andel i 2001) og i relation til ændringen i repræsentativitetsindexet (index 2005 minus index 2001). I alle indexberegninger er der anvendt andele med mindst fem decimaler, hvorfor en efterregning med de afrundede værdier ikke nødvendigvis giver de samme resultater.

Kilder: Se figur 2.1, 3.1, 4.1 og 5.1.

Samlet set må den overordnede konklusion imidlertid være, at ændringerne fra 2001 til 2005 er yderst begrænsede. Da de samtidig ikke systematisk har ført til fald i afspejlingsgraden, kan det konkluderes, at de eksisterende skævheder

ikke er af ny dato, og at Strukturreformen på ingen måde ikke kan inddrages som forklaring på den aktuelle situation. At den meget snak om kommunesammenlægninger så måske i en årrække eventuelt kan have flyttet fokus væk fra afspejlingsproblematikken er en anden diskussion. Og at reformen ligeledes kan have haft indflydelse på, hvilke variable, der i debatten og måske i vælgernes stemmeafgivning har haft betydning, er også værd at overveje – dette vil blive kommenteret i afsnit 7.

7. KONKLUDERENDE BEMÆRKNINGER

Dette notat tager, jf. afsnit 1, udgangspunkt i, at diskussionen af sammensætningen af de danske kommunalbestyrelser på sociodemografiske variable som alder, køn, uddannelse og beskæftigelse er og bør være en tilbagevendende begivenhed. Når vi indenfor rammerne af det repræsentative demokrati så klart ligger en række autoritative beslutninger med indflydelse på vores hverdag i hænderne på nogle meget få personer, så må det være sundt engang imellem at reflektere over, hvem disse personer er, og om de snævre politiske forsamlinger er sammensat ”rigtigt”. Når dette er sagt, skal det imidlertid også pointeres, at den ofte anvendte argumentationskæde i den del af det lokaldemokratiske servicecheck, som omhandler kommunalpolitikernes sociodemografi, er noget forsimplet. Det er ikke nødvendigvis nok at have som implicit antagelse, at en perfekt afspejling er målet, at påstå at dagens situation peger på de unge, kvinderne og de privat ansatte som de hårdest ramte grupper og derefter lægge op til, at der tages landspolitiske initiativer for at øge disse gruppers repræsentation. Disse tre led i argumentationskæden bør, jf. afsnit 1, være suppleret med henholdsvis yderligere teoretiske overvejelser, yderligere empirisk materiale og yderligere politiske overvejelser. De afsluttende bemærkninger i relation til hvert af de tre led skal være:

Ad 1) Kommunalpolitikere bør afspejle vælgerne sociodemografisk set

Denne forudsætning mangler for nuværende helt klart såvel normativ diskussion som forskningsmæssig granskning. For så vidt angår den normative debat, så befinder denne sig ikke nødvendigvis på et stade, hvor ønsket om sociodemografisk afspejling kan antages at have fuld opbakning på alle dimensioner. Er det nødvendigvis alle, som mener, at der skal være fuld ligestilling mellem kønnene i kommunalpolitik? Selvom notatets forfatter måske har haft dette som

implicit udgangspunkt i nogle af de refererede publikationer, er dette jo ikke ensbetydende med, at der i den danske befolkning er fuldstændig enighed om dette synspunkt. Eller sagt anderledes, hvis ønsket om fuld ligestilling var så udbredt, hvorfor benytter vælgerne sig så ikke af den mulighed, de har gennem deres personlige stemmeafgivning, til at hæve andelen af kvindelige kommunalpolitikere, når de stemmer ved kommunalvalgene? Og har vi øvrigt generelt i det danske samfund en så fuldstændig kønsmæssig ligestilling i familielivet, på arbejdspladserne, i det offentlige rum etc., at vi kan gå ud fra, at alle ønsker fuld ligestilling mellem kønnene også i kommunalpolitik?

En anden væsentlig normativ diskussion, som til stadighed må føres, angår hvilke variable, der skal fokuseres på. Det har efterhånden vist sig, at man i debatten har indkredset alder, køn og erhverv som de væsentligste fokuspunkter, og det er jo udmærket med en sådan afgrænsning. Ikke mindst situationen omkring det første kommunalvalg efter den nye kommunestruktur i 2005 viste imidlertid med al ønskelig tydelighed, at en sådan nødvendig short-list over variable, der skal tildeles opmærksomhed, ikke må blive for statisk. I de nye sammenlagte kommuner var det nemlig mange steder pludselig kandidaternes bopæl, der blev det helt afgørende sociodemografiske karakteristika. Det var pludselig, hvilke af de gamle kommuner, de enkelte kandidater kom fra, der blev den politisk vigtigste sociodemografiske variabel, idet det for mange vælgere blev vigtigt at have en repræsentant i den nye kommunalbestyrelse, som kunne repræsentere deres lokalområde i den første valgperiode, hvor den nye store kommune skulle skabes, og eksempelvis beslutninger om rådhusplaceringer og skolelukninger skulle træffes. I en undersøgelse er det vist, at mens der i de ikke-sammenlagte kommuner ved valget i 2005 var lige mange vælgere, der i deres personlige stemmeafgivning havde geografi og køn som vigtigste motiv, så var det i de sammenlagte kommuner 38 pct., der lagde størst vægt på geografien og kun 8 pct. på kønnet (Kjær, 2007: 157).

Men også i relation til de variable, der fortsat er klassiske i diskussionen, kan der være brug for lige at spidse den normative diskussion og argumentation en anelse. Hvori ligger eksempelvis selvfølgeligheden i, at det er et større demokratisk problem, at der mangler unge i kommunalbestyrelserne, end at der mangler ældre? Og hvorfor er det nu lige, at det er mere problematisk, at der er for få privat ansatte i kommunalbestyrelserne i forhold til i befolkningen, end at der er for få mennesker med i kommunalpolitik, der er helt uden for arbejdsmarkedet? Begrundelserne er der muligvis, men de kunne i så

fald godt luftes lidt oftere, så det udprægede fokus på at hæve andelen af unge, kvinder og privat ansatte ikke tages alt for givet.

Men som sagt mangler der også forskningsmæssig granskning, der kan understøtte og udfordre den løbende normative debat om afspejlingsønsket. Der er i afsnit 1 opstillet fire argumenter for en høj grad af afspejling (aggregerings-, deliberations-, stil-, og legitimitetsargumentet), men det store problem i den sammenhæng er som sagt, at vi ved utroligt lidt om, hvorvidt der er kød på disse argumenter i relation til dansk kommunalpolitik anno 2009. Tidligere forsøg på at vise, at kommunalpolitikernes sociodemografi skulle have indflydelse på deres holdninger og måde at drive politik på, har ikke givet de store resultater, og det deliberationsargument, som tillægges stor vægt i den internationale litteratur, er ikke rigtigt blevet undersøgt herhjemme endnu. Kort og godt så mangler forskerne at lægge "the smoking gun" på bordet, og vise hvad det betyder for den kommunale politik, om der sidder få eller mange unge, kvinder, akademikere, landmænd osv. i byrådsalen. Denne mangel er ikke nødvendigvis noget, kommunalforskningen er stolte af, men det er vigtigt at ihukomme denne mangel på fakta, når den mere normative diskussion af afspejlingsproblematikken føres.

Ad 2) Kommunalpolitikere afspejler i dag ikke vælgerne sociodemografisk

På baggrund af det i notatet præsenterede datamateriale kan det klart konkluderes, at kommunalbestyrelserne ikke er sammensat på samme måde som befolkningen i relation til variablene alder, køn, uddannelse og beskæftigelse. For første gang kan der fremlægges helt præcise tal for hele populationen på alle de fire variable, og det kan vises, at kommunalpolitikere er mere midaldrende, i højere grad mænd, højere uddannede og i højere grad i beskæftigelse (igen i højere grad selvstændige og privat ansatte) end vælgerbefolkningen som helhed.

Særligt fokus har der i notatet været på, om Strukturreformen eventuelt har haft betydning for afspejlingssituationen og i givet fald hvilken. Konklusionen er, at der ikke kan observeres væsentlige ændringer i kommunalpolitikernes sociodemografiske sammensætning fra det sidste valg med den gamle kommunestruktur i 2001 til det første valg med den nye kommunestruktur i 2005. Der er kommet marginalt flere midaldrende, kvinder, akademikere og offentligt ansatte, men ændringerne er ganske beskedne. Man kan måske ligefrem sige, at hvis Strukturreformen endelig har haft en indvirkning på den sociodemografiske sammensætning i relation til de fire inkluderede variable, så

har det været i konserverende retning. Hermed menes, at der var to særtræk ved det første kommunalvalg i den nye struktur i 2005, som kan have været med til at hindre væsentlige ændringer i kommunalpolitikernes kollektive sociodemografiske profil. For det første betød de færre pladser i kommunalbestyrelserne, jf. ovenfor, at der kom færre nye politikere ind end sædvanligt, og dette vil jo alt andet lige være med til at fastholde den eksisterende fordeling.

For det andet betød kommunesammenlægningerne som sagt, at der kom et udpræget fokus på en helt femte sociodemografisk variabel, nemlig hvor politikerne geografisk boede. I den offentlige debat op til valget blev der talt ganske meget om, hvordan sammensætningen af kommunalbestyrelserne i de 66 nye sammenlagte kommuner ville blive i relation til, hvilken af de gamle kommuner de boede i og måske derfor også skelede lidt ekstra til, når de mange og komplicerede beslutninger om den nye kommunes indretning skulle tages. Der lå på mange måder også en del symbolik i, hvor politikerne kom fra. Hvis en nye kommune skal opbygges af politikere jævnt fordelt fra de gamle kommuner, kunne det indikere såvel ligeværdighed som lige indflydelse og ansvar, mens en kommunalbestyrelse domineret af politikere fra den største af kommunerne kunne sende signaler om, at de mindre kommuner i højere grad ville blive opslugt af den største. At geografien betød meget kan også ses af det faktum, at der helt ekstraordinært blev åbnet op for, at der kunne stå andet på stemmesedlerne end parti og navn, idet partierne i sammenlægningskommunerne også kunne opføre, hvor den enkelte kandidat kom fra (Bekendtgørelse 657) – hele 52 pct. af listerne benyttede sig af denne mulighed (Kjær, 2007: 152). Mest interessant er det imidlertid i denne sammenhæng, at frygten for, at repræsentanter fra de store af de gamle kommuner ville komme til at dominere de nye kommunalbestyrelser, blev gjort til skamme. Hvis man i hver af de 66 sammenlagte skelner mellem den befolkningsmæssigt største af de gamle kommuner og resten af kommunerne i sammenlægningen, så viser det sig, at 46 pct. af de valgte kommunalpolitikere kom fra den største af de gamle kommuner i sammenlægningen, mens dette rent faktisk gjaldt for hele 55 pct. af vælgerbefolkningen (Kjær, 2007: 154).

Som nævnt i afsnit 3 var den stort set uændrede kønsfordeling fra valget i 2001 til 2005 et produkt af en beskeden tilbagegang i kvindeandelen i de sammenlagte kommuner og en beskeden fremgang i kvindeandelen i de fortsættende kommuner. Det er naturligvis ikke til at vide, hvordan udviklingen ville have været uden en reform, men et kvalificeret gæt må være, at der ville have været lagt op til en beskeden stigning også i de sammenlagte kommuner,

hvis ikke der var kommet en Strukturreform med betragtelig fokus på kandidaternes geografiske tilhørsforhold.

Eksemplet med den megen fokus på geografien i 2005 og resultatet, hvor repræsentanterne for de mindre kommuner som ellers frygtet ikke blev underrepræsenteret, kan hævdes at illustrere to ting. For det første, at der er kamp om opmærksomheden, og at det er vanskeligt at fokusere en opmærksomhed og en indsats på alt for mange variable på én gang. Da politisk partitilhørsforhold givet er den vigtigste determinant i mange vælgers beslutning, kan det derfor have betydning, hvis en variabel som køn bliver overhalet indenom af en variabel som geografi, og det bør give stof til eftertanke i relation til, hvor mange variable der på samme tid kan søges ændringer i den samlede fordeling på.

For det andet – og dette er en væsentlig mere positivt konklusion – så det lader til, at underrepræsentation på sociodemografiske variable rent faktisk kan undgås, hvis de vel at mærke tillægges tilstrækkelig politisk vigtighed og kommer i fokus. Der blev vitterligt i mange lokale partiforeninger på opstillingsmøderne og blandt mange vælgere i stemmeboksen gjort en væsentlig indsats for at sikre, at der ikke blev valgt en relativ overvægt af politikere fra den største kommune ved dette første valg i de nye kommuner. Og derved lykkedes det at få indvalgt en gruppe politikere uden den frygtede sociodemografiske underrepræsentation og alt andet lige undgå de yderligere gnidninger, dette kunne have givet sammenlægningsprocessen og skabelsen af den nye kommune.

Ad 3) Den manglende afspejling skal "repareres"

Der er som sagt i den offentlige debat til tider den opfattelse, at udvalgte sociodemografiske afspejlingsproblemer skal søges repareret. Til dette kan der meget kort siges, at man meget let kan opnå fuldstændig sociodemografisk afspejling gennem initiativer fra lovgivers side. Man kan nemlig bare afskaffe det nuværende valgssystem og i stedet sammensætte kommunalbestyrelserne ved lodtrækning. På denne vis får man i gennemsnit en fuldstændig præcis afspejling af befolkningen ikke bare på de fire i dette notat inkluderede variable, men også på alle andre sociodemografiske variable. Problemet er imidlertid, at man også får en præcis afspejling på nogle af de variable, hvor man gerne vil have en skævhed, eks. politisk interesse, ligesom man spolerer de så vigtige autorisations- og ansvarligholdelsesmekanismer, der ligger i det nuværende valgssystem. Der er så vidt vides ingen kommuner i verden, der sammensætter deres

kommunalbestyrelser ved lodtrækning, og ideen er heller ikke her fremsat med henblik på egentlig seriøs overvejelse. I stedet er det nævnt for at illustrere, at man rent faktisk godt kan få sociodemografisk afspejling, hvis man i øvrigt er tilstrækkeligt opsat på det, og er villig til at gå på kompromis med alle andre hensyn.

En mindre radikal måde gennem lovgivning at sikre en væsentlig bedre sociodemografisk afspejling er ved at gennemføre et kvotesystem, hvorved man eksempelvis forlods reserverede et antal af pladserne i kommunalbestyrelsen til unge, kvinder, privat ansatte osv. Som allerede nævnt i afsnit 2 er dette noget der især i relation til repræsentationen af kvinder praktiseres i flere europæiske lande, om end det også skal siges, at den mest udbredte kvotemekanisme stadig er mere frivillige kvoter internt i de enkelte partier. Der kører for øjeblikket en politisk diskussion i mange lande om fornuften i at indføre kvotesystemer, og det er nok en diskussion som også bør afsluttes i politiske fora. Det skal imidlertid påpeges, at den væsentligste grund til, at kvoter ikke allerede er indført er, at netop kvotesystemer jo blander sig i vælgernes ellers frie valg. I dansk kommunalpolitik, hvor langt størsteparten af partierne, efter at der blev åbnet op for det i 1985, anvender sideordnet opstilling, er det udelukkende vælgerne, der bestemmer hvilke af kandidaterne, der vælges. Det er ikke partiernes opstillingsrækkefølge eller begunstigelser i valglovgivningen men helt suverænt vælgernes personlige stemmer, der er afgørende på de sideordnede lister. Indfører man kvoter, er man nødt til at gøre op med vælgernes suverænitet i personudvælgelsen.

Den væsentligste fordel i et kvotesystem er, at det virker. Man får den andel af eksempelvis kvinder, som man gennem kvoterne specificerer – effektiviteten er høj. Der findes også en række andre muligheder for at søge at ændre på den sociodemografiske sammensætning, hvor man ikke fra lovgivers side ændrer på de eksisterende regler, og hvor man således ikke direkte fratager vælgerne kompetence i udvælgelsesprocessen, men karakteristisk for disse muligheder er, at de ikke på samme måde er garanteret effektive. Man kan søge at ændre på arbejdsforholdene for det kommunalpolitiske arbejde, og dermed måske gøre det lettere for nogle af de i dag underrepræsenterede erhvervsgrupper at deltage. Man kan søge at ændre på indholdet i det kommunalpolitiske arbejde, så det i højere grad kunne blive interessant for grupper, der ellers kan være svære at rekruttere. Man kan arbejde med det image, som kommunalpolitisk arbejde har i befolkningen og dermed måske gøre nye grupper interesserede. I takt med, at sådanne tiltag bliver mere og mere indirekte,

turde det imidlertid også være let at se, at de sandsynligvis bliver mindre og mindre effektive.

Tankerækken kan fortsættes: Tager vi eksempelvis kønsproblematikken kan det som sagt ikke afvises, at den fortsatte kraftige underrepræsentation af kvinder i de danske kommunalbestyrelser kan være et resultat af, at der ikke generelt i det danske samfund er fuldstændig ligestilling, og man ville derfor logisk set kunne øge kvinderepræsentationen ved at forbedre den generelle ligestilling kønnene imellem. Det kunne umiddelbart virke som om, at en sådan løsning kunne være at foretrække (da andre problematikker jo så også ville blive løst), men pointen er, at det isoleret set er en meget besværlig ”omvej” at gå for at få flere kvinder i kommunalbestyrelserne. Der lader til at være en omvendt proportionalitet mellem løsningsforslagenes politiske ønskværdighed og deres praktiske realiserbarhed og effektivitet. Vi kan meget effektivt få eksempelvis flere kvinder med i kommunalpolitik gennem et middel som lodtrækning eller kvoter, men vi ville foretrække et middel som generel holdningsbearbejdelse og øget samfundsmæssig ligestilling, hvorved vi så omvendt kan være sikre på at problemet ikke løses så hurtigt og effektivt og måske ligefrem risikere, at det slet ikke løses. Dette dilemma står klart – og det står klart tilbage.

På denne baggrund vil pessimisten hæfte sig ved, at de udtalte skævheder i den sociodemografiske repræsentativitet nok ikke er noget, vi lige får gjort noget ved her og nu. Omvendt vil optimisten hæfte sig ved historien om geografien ved kommunalvalget 2005. Der var som sagt i de nye kommuner stor opmærksomhed omkring at undgå en underrepræsentation af politikere fra de mindre af de gamle kommuner, og ved at være opmærksomme herpå og tillægge det stor politisk betydning lykkedes det. Hvis partier og vælgere i tilstrækkelig grad ønsker en afspejling på et givent karakteristika, så lader det til, at det kan opnås.

Nu blev partier og vælgere naturligvis hjulpet lidt på vej af, at der i lovgivningen blev åbnet mulighed for at signalere de enkelte kandidaters geografiske tilhørsforhold på stemmesedlerne – det er jo lige før, man skal foreslå, at kandidaternes alder påføres ved det næste valg i 2009. Omvendt bliver det nok ikke nødvendigt ved kommunalvalget i november 2009 at supplere stemmesedlerne med oplysninger om køn, for kandidaternes fornavn og dermed køn står der jo allerede. Det virker ganske sandsynligt, ikke mindst i lyset af, at vi nu begynder at sakke bagud i en europæisk sammenhæng, at der kommer for-

nyet fokus på kønsvariablen ved valget i 2009. Om vælgerne så også er klar til at hæve andelen, er et andet og mere åbent spørgsmål.

LITTERATUR:

Bach, Tina Kjær (2005): *Kvinder I kommunalpolitik*. Ålborg: Ålborg Universitet.

Bekendtgørelse 657 – Bekendtgørelse om afholdelse af valg den 15. november 2005. 29/06/2005.

Bentzon, Karl-Henrik (1981): *"Kommunalpolitikere"*. København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.

Czudnowski, Moshe M. (1975): "Political Recruitment". In Fred I. Greenstein, & Nelson W. Polsby: *"Handbook of Political Science"*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Dahlerup, Drude (1978): "Women's Entry into Politics: The Experience of the Danish Local and General Elections 1908-20". *Scandinavian Political Studies*, vol. 13, pp. 139-62.

Dahlerup, Drude (under udgivelse, 2009): "Glasloft-landet". I *"Kvinder i kommunalpolitik 1909-2009 – festskrift for kvindevalgrettens 100-års jubilæum"*. Kvinfolo.

Darcy, R., Susan Welch & Janet Clark (1994): *"Women, Elections & Representation"*. 2.ed. Lincoln: University of Nebraska Press.

Dicar's kandidatdatabase. Database med oplysninger om 11.407 kandidater ved kommunalvalget 2005. Dicar, Center for analytisk journalistik, Danmarks Journalisthøjskole.

Hellevik, Ottar & Torild Skard (1985): *Norske kommunestyre - plass for kvinner?*. Universitetsforlaget, Oslo.

Indenrigsministeriet (1994): *Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår. Betænkning nr. 1271*. Statens Information, København.

Kjær, Ulrik (1997): "Konsekvenser af den personlige stemmeafgivning". In Elklit, Jørgen & Roger Buch Jensen (red.): *"Kommunalvalg"*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Kjær, Ulrik (1999): "Saturation Without Parity: The Stagnating Number of Female Councillors in Denmark", in Erik Beukel, Kurt Klaudi Klausen & Poul Erik Mouritzen (eds.) *Elites, Parties and Democracy - Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen* Odense University Press, Odense.

Kjær, Ulrik (2000): *Kommunalbestyrelsernes sammensætning - rekruttering og repræsentation i dansk kommunalpolitik*. Odense Universitetsforlag, Odense.

Kjær, Ulrik (2001): "Kvinder i kommunalpolitik - er grænsen nået?". *Kvinder, Køn & Forskning*, vol. 10, no. 1, pp. 68-78.

Kjær, Ulrik (2004): *"Én ø - én kommune. Politisk reorganisering på Bornholm"*. København: AKF Forlaget.

Kjær, Ulrik (2007): "Kommunalpolitikere", pp. 133-158 in Roger Buch & Jørgen Elklit (red.): *Nye kommunalvalg? Kontinuitet og forandring ved valget i 2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag

Kjær, Ulrik & Mogens N. Pedersen (2004): "*De danske folketingsmedlemmer – en parlamentarisk elite og dens rekruttering, cirkulation og transformation 1849-2001*". Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Minister for Ligestilling (2004): "Kvinder styrker det lokale demokrati". København: Ministeriet for ligestilling.

Minister for Ligestilling (2008): "Kvinder styrker det lokale demokrati". København: Ministeriet for ligestilling

Norris, Pippa & Lovenduski, Lauri (1995): "Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament". Cambridge: Cambridge University Press.

Sapiro, Virginia (1981): "When Are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women". *American Political Science Review* vol. 75, pp. 701-16.

Sinkkonen, Sirkka (1983): "Kvinnorna i kommunalpolitiken". I Elina Haavio-Mannila *et al.* (red.): "Det uferdige demokratiet - kvinner i nordisk politikk". Oslo: Nordisk Ministerråd.

Togeby, Lise (2003): "Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter". Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Young, Iris Marion (1997): "Deferring Group Representation". In Ian Shapiro & Will Kymlicka (eds.): "Nomos 39: Ethnicity and Group Rights". New York: New York University Press.

NOTER

ⁱ Togeby's undersøgelse viser godt nok, at etniske minoriteter kun udgør 1,1 pct. Af kommunalpolitikere mod 3,5 pct. af befolkningen (Togeby, 2003: 172), men der korrigeres for at de etniske minoriteter ikke bor jævnt fordelt over kommunerne (og at korrelationen mellem antal indbyggere og antal pladser i kommunalbestyrelserne ikke er fuldstændig) viser Togeby, at der stort set er tale om perfekt repræsentation (Togeby, 2003: 173ff).

ⁱⁱ For en uddybning af fremgangsmåden, se analysen af situationen efter valget i 1993 i Kjær (2000: 170).

ⁱⁱⁱ For de opstillede kandidater er rækkefølgen: Enhedslisten, SF, Det Radikale Venstre, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Venstre.

^{iv} Tidligere analyser argumenterer for, at man bør anvende antallet af pladser, som partiet fik ved det forrige valg, som mål for øverste og nederste pladser (Kjær, 1997), men det er ikke muligt i de sammenlagte kommuner, hvorfor det opnåede antal pladser i den nye kommunalbestyrelse derfor anvendes, med de begrænsninger, der måtte ligge heri.

^v Her er anvendt et meget simpelt urbaniseringsmål, nemlig areal divideret med antal indbyggere.

^{vi} Da kvindeandelen i udgangspunktet var højest i fortsætterkommunerne, er der ikke blot tale om "regression towards the mean".

^{vii} Og et af de lande, der har kvoter men som ligger lavt, Portugal, har først fået kvoterne efter det seneste valg, hvorfor en eventuel effekt endnu ikke kan ses af tallene.

^{viii} Og så findes der en enkelt måling af kommunalpolitikernes uddannelsesniveau efter 1993-valget (om end der kun er tale om en stikprøve), og denne viser stort set fuldstændig den samme fordeling, som i 2001 (Kjær, 2000: 34).

Bilag 2

Status februar 2009 for arbejdet i arbejdsgruppen om kommunalpolitikernes rolle og arbejdsvilkår.

Nærværende status rummer en kort oversigt over det hidtidige arbejde i arbejdsgruppen og planerne for arbejdet frem til den første afrapportering den 1. maj 2009.

Herudover fremlægges en række forslag til initiativer, som kan overvejes mhp. at understøtte partiernes opstilling af kandidater til kommunalvalget november 2009, herunder mhp. at fremme en mere ligelig køns- alders- og erhvervsmæssig sammensætning i næste valgperiodes kommunalbestyrelser.

Udvalgets hidtidige arbejde

Arbejdsgruppen har tilrettelagt sit arbejde med udgangspunkt i en foreløbig disposition for afrapporteringen til maj – se bilag 1.

Der er afholdt fire møder i arbejdsgruppen. To møder er gennemført som høringer. Den første med repræsentanter for partiernes centrale partiorganisationer og udvalgte kommunalpolitikere. Den anden med professor Jørgen Elklit, Århus Universitet, og lektor Ulrik Kjær, Syddansk Universitet. Høringerne har omhandlet følgende temaer:

- Motivation og barrierer for at gå ind i lokalpolitik
- Rekruttering til kommunalpolitik
- Sammensætningen i kommunalbestyrelserne
- Arbejdsvilkår for kommunalpolitikere efter kommunalreformen

Der er indgået aftale med lektor Ulrik Kjær, Syddansk Universitet, om udarbejdelse af en oversigt over forskning med relevans for udvalgets arbejde. Ulrik Kjær har den 12. januar 2009 afleveret et notat om kommunalpolitikernes sociodemografiske repræsentativitet efter strukturreformen. Notatet vil indgå i arbejdsgruppens videre arbejde.

Arbejdsgruppen har haft en indledende drøftelse af spørgsmålet om vederlag til kommunalpolitikere. Følgende temaer har været eller forventes berørt:

- Giver udviklingen i opgavemængden efter kommunalreformen anledning til at overveje justeringer i vederlæggelsen?
- Er fremtidssceneriet fritids- eller deltidspolitikere i vederlagsmæssig sammenhæng?
- Betyder den nuværende reguleringsordning, at der er opstået et efterslæb i forhold til det vederlagsniveau, som blev fastlagt i 1994?
- Er der anledning til fremadrettet at overveje en ændret reguleringsordning?

- Er der behov for at justere reglerne om pligtmæssige vederlag i forbindelse med fravær fra det kommunalpolitiske arbejde?.

Arbejdsgruppen drøfter herudover forskellige praktiske forhold med betydning for de samlede arbejdsvilkår for kommunalpolitikere, herunder behovet for en evt. vejledning om elektroniske hjælpemidler som mobiltelefoner, it-faciliteter, sekretærbistand, mødeplanlægning etc.

Arbejdsgruppen vil frem mod den første afrapportering den 1. maj 2009 navnlig arbejde med spørgsmålet om, hvorvidt der er behov for at opdatere arbejdsvilkårene for kommunalpolitikernes arbejde, herunder spørgsmålet om vederlag.

Den del af kommissoriet, der vedrører de kommunale styreformer behandles i 2. fase af arbejdet, der løber frem til den 1. maj 2010 jf. kommissoriet.

Overvejelser om evt. initiativer i relation til næste kommunalvalg

Opstillingsprocessen i forhold til kommunalvalget i november 2009 er i gang og må forventes at accelerere hen over foråret.

Arbejdsgruppen vil på den baggrund gerne allerede nu fremlægge en række forslag til initiativer, der bl.a. knytter sig til kommissoriets første opgave, som lyder:

- *Hvad har kommunalreformen betydet for kommunalbestyrelsernes køns-, alders- og erhvervsmæssige sammensætning? Er der behov for initiativer, der kan understøtte et bredt rekrutteringsgrundlag på de angivne områder?*

Indledningsvis skal det noteres, at arbejdsgruppen har fået bekræftet, at kommunestyret som demokratisk institution fortsat er meget stærkt i Danmark – også i et internationalt perspektiv. Den omfattende decentralisering af opgaver til det kommunale niveau og de høje stemmeprocenter ved kommunalvalgene vidner herom.

Arbejdsgruppen har imidlertid noteret, at der kan være grund til at gøre en indsats for at sikre en mere ligelig repræsentation i forhold til køn, alder og erhverv.

For så vidt angår kvinders repræsentation i kommunalbestyrelserne ligger denne aktuelt på ca. 27 pct. Denne andel har været stort set uændret siden kommunalvalget i 1989. DK er sakket bagud i forhold til andre lande. Norge og Sverige har en kvindeandel på henholdsvis 37,5 pct. og 42,3 pct., men også lande som Bulgarien (30 pct.), Frankrig (33 pct.) og Spanien (46 pct.) har en større andel af kvinder i kommunalpolitik end Danmark.

Ligestillingsafdelingen udgav i foråret 2008 en pjece om kvinder i lokalpolitik. Den indeholder både gode råd til partiforeningerne og til de kvinder, som kunne gå med en lokalpolitiker gemt i maven. Pjecen, ”Kvinder styrker det lokale demokrati”, er et godt supplement til arbejdsgruppens samlede afrapportering om mulige tiltag til forbedring af vilkårene i kommunalpolitik.

Med hensyn til alder ses en vis underrepræsentation af vælgere mellem 40 – 54 år. Arbejdsgruppen har i denne forbindelse drøftet, at den nuværende ordning, hvor kandidaternes geografiske tilhørsforhold kan angives på stemmesedlen, kunne suppleres med mulighed for angivelse af alder. Det er i givet fald den enkelte kandidatliste, der selv beslutter, om alder skal angives.

Erhvervsmæssigt er privatansatte underrepræsenteret, hvilket muligvis kan hænge sammen med forskelle i graden af fleksibilitet i forskellige jobs. Samlet peger dette i retning af at der fortsat er behov for en holdningsændring, hvor arbejdsgivere og arbejdskolleger ser medarbejderes deltagelse i lokalpolitik som positivt.

Endelig finder arbejdsgruppen, at der kan være behov for et modspil i forhold til et negativt billede, der nogle gange tegnes i offentligheden af lokalpolitik. Et billede, hvor kommunalpolitikeres indflydelse ensidigt beskrives som stærkt indskrænket, og hvor det at være kommunalpolitiker indebærer risiko for negativ personlig offentlig eksponering.

Arbejdsgruppen finder, at der på den baggrund kan være behov for en tværpolitisk indsats for at understøtte den generelle interesse for kommunalpolitik og processen frem mod opstilling af kandidater til næste kommunalvalg.

Følgende forslag fremlægges:

1. Der tages initiativ til udarbejdelse af et indstik til udsendelse via udvalgte dagblade op til kommunalvalget i november 2009 mhp. at understøtte en høj stemmeprocent, hvor kommunalbestyrelsernes arbejde præsenteres i en let og populær form. Og hvor hovedbudskabet er, at det er nu, der skal vælges politikere til de lokale politiske organer med stor politisk indflydelse på vores fælles hverdag

Økonomi: Distribution af et indstik i 2-3 landsdækkende aviser, 18 lokale og regionale dagblade og Ud at Se med DSB, koster ca. 1,5 mio. kr. Opsætning og trykning af indstikket, i ca. 1. mio. eksemplarer på 6-8 sider i 4 farver, beløber sig til ca. 1,3 mio. kr. Priserne er ekskl. moms. Samlet skønnes udgifter i størrelsesordenen 2,8 mio. kr.

2. Der udarbejdes en kort folder om arbejdet i kommunalbestyrelserne, som kan stilles til rådighed for partiforeningernes rekrutteringsarbejde. Igen med en fremhævelse af at der er masser af indflydelse at søge. At alle kan deltage – og mere offensivt pege på behovet for at flere kvinder og flere i private erhverv søger valg.

Økonomi: En model svarende til en foldet A4 side i god kvalitet, kan trykkes i 50.000 eksemplarer for ca. 125.000 kr. Der skal yderligere påregnes forsendelse, f.eks. til alle landets kommunalbestyrelser og partiforeninger. Et overordnet skøn på forsendelse kunne være ca. 25.000 kr. Skrivning, trykning og distribution af folderen må forventes at kunne tage op til 6 uger at gennemføre.

3. Partierne opfordres til at sætte særlig fokus på den kønsmæssige ligestilling i forbindelse med opstillingen af kandidater. Målet er, at flere kvinder opstilles med en højere placering på listerne end hidtil. Arbejdsgruppen har noteret, at ministeren for ligestilling i marts 2009 afholder en konference med fokus på at fremme antallet af kvinder på opstillingslisterne.
4. Der tages initiativ til en drøftelse med erhvervsorganisationer mv. mhp. at fremme en positiv og aktiv opbakning i virksomhederne til medarbejderes deltagelse i lokalpolitik – evt. udarbejdelse af et fælles charter herom (mellem staten – KL – erhvervsorganisationer mv.).
5. En tilkendegivelse fra regeringen og KLs side om, at der – med afsæt i arbejdsgruppens arbejde – vil ske en politisk drøftelse af vederlagene for deltagelse i lokalpolitisk arbejde.

Det bemærkes, at arbejdsgruppen er nedsat som led i økonomiaftalen mellem regeringen og KL.

Bilag 3



Kommu

Den 17. november 2009 er der valg til kommunalbestyrelserne i Danmarks 98 kommuner. Borgeme skal afgøre, hvem der skal lede kommunerne i de næste fire år.

Det kommunale demokrati er en hjømesten i det danske demokrati. Borgeme sætter pris på, at beslutninger træffes tæt på dem og er meget tilfredse med den måde, det kommunale demokrati fungerer på.

Overvejer du at stille op til kommunalpolitik?

Så gør du dig nok tanker om, hvad det vil sige at være kommunalpolitiker. Måske har du et klart billede, eller måske dukker der spørgsmål op.

Der er fordomme og myter om kommunalpolitik, som kan forstyrre dine overvejelser. Her stilles skarpt på fem myter om det kommunalpolitiske arbejde. Myterne udfordres én for én.

Det er vores håb, at folderen kan give inspiration til dig, der overvejer at stille op til kommunalbestyrelsen. Der er brug for din indsats.

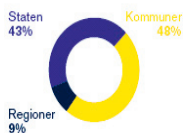
God læselyst!

nalvalg

Kommunalpolitik gør ingen forskel

MYTE

Udgiftsfordelingen efter kommunalreformen i procent



Kommunerne har ansvaret for knap halvdelen af de samlede offentlige midler.

(Kilde: Velfærdsministeriet)

Kommunalpolitik handler om DIN kommune – om velfærd i hverdagen. Som kommunalpolitiker træffer du vigtige beslutninger om det samfund, du lever og bor i. Det gør en forskel!

Det lokale demokrati og kommunestyret er i rivende udvikling. Der er mange udfordringer – de skal tackles lokalt og dermed i kommunalbestyrelsen.

- Hvordan skal børnepasningen tilrettelægges?
- Hvordan styrker vi sundheden, så vi undgår, at borgerne bliver kronisk syge og har lange indlæggelser?
- Hvordan sikrer vi børnene og de unge en god skolegang?
- Hvordan giver vi gode rammer for et godt ældreliv?
- Hvordan får vi de unge til at tage en ungdomsuddannelse, så de er bedre rustede til arbejdsmarkedet?
- Hvordan sikrer vi miljøet for fremtidige generationer?
- Hvordan skal vi prioritere pengene?
- Hvordan bliver kommunen en endnu bedre arbejdsgiver for lærere, pædagoger, sygeplejersker og de mange andre, der arbejder i kommunen?

Der er brug for nye ideer og nye løsninger. Vil du bidrage? Så stil op til kommunalvalget!

FAKTA

Jeg har ikke tid til kommunalpolitik

MYTE

Hvad siger kollegerne og chefen?

Som kommunalpolitiker får du mange nye personlige og faglige kompetencer, som også er til gavn for dine kolleger og din arbejdsgiver. Kolleger og arbejdsgivere støtter op, når en kollega eller medarbejder viser politisk engagement.

Ved kommunalvalget i 2005 var kun 1 % af den gennemsnitlige kommunalpolitikeres kolleger og 5 % af arbejdsgiverne negativt stemt over for beslutningen om at gå ind i kommunalpolitik.

Kilde: Roger Buch (2007): "Nye kommunalvalg?"

Hvad siger familie og venner?

Erfaringerne viser, at omgivelserne støtter op, når man vælger at stille op til kommunalvalget.

Ved kommunalvalget i 2005 var 84 % af den gennemsnitlige kommunalpolitikeres venner og 82 % af søgtefællerne enten positivt eller meget positivt stemt i forhold til beslutningen om at stille op til kommunalvalget.

Kilde: Roger Buch (2007): "Nye kommunalvalg?"

Det kræver tid at være kommunalpolitiker – men ikke nødvendigvis mere tid end mange andre fritidsbeskæftigelser.

Grundfilosofien i kommunalpolitik er, at man som kommunalpolitiker kan have et job ved siden af sin politiske karriere. Det er kun borgmesteren, der er fuldtidspolitiker.

Selvom kommunen har ansvaret for en meget bred vifte af områder – stort set alle velfærdsområder (børn, skole, unge, ældre, sundhed, idræt, trafik, kultur, beskæftigelse m.v.) – så er der en arbejdsdeling i kommunalbestyrelsen. Alle kommunalpolitikere skal ikke være dybt inde i alle områder. Kommunalbestyrelsen organiserer sig typisk i udvalg, så det er muligt at fokusere.

Den nuværende valgperiode (2006-2009) er ikke typisk. Kommunalreformen har krævet en meget stor arbejdsindsats af alle kommunalbestyrelser – uanset om kommunen har været del af en kommunesammenlægning eller ej.

Overtagelsen af nye opgaver, sammenlægning af kommuner, en stærkere kommunal rolle regionalt og nye måder at arbejde på. Det er blot nogle af de udfordringer, der har krævet en stor arbejdsindsats, men som også har betydet, at sporene nu er ved at være lagt til en ny tid i kommunalpolitik.

Hvis du har lyst til at lægge kræfter i DIN kommune og gøre noget ved de udfordringer, der er, så brug noget af din fritid på kommunalpolitik. Stil op til kommunalvalget!

FAKTA

Det hele går op i politiske drillerier

MYTE

Vidste du...?

- At møder i kommunalbestyrelsen er offentlige?
 - At kommunalbestyrelser og udvalg meget sjældent benytter sig af afstemninger, når der skal træffes beslutning om en sag, men i stedet søger at nå en fælles løsning gennem debat og dialog?
 - At budgettet ofte indgås med en bred kreds af partier?
-

Medierne fremstiller ofte kommunalpolitik og kommunalbestyrelsens arbejde som konfliktfyldt. Det kan se ud som om politiske drillerier fylder det hele.

Det er meget langt fra virkeligheden.

Når man lytter til en politisk debat, kan den virke barsk. For det er jo meninger, der brydes. Men det er netop formålet.

Ledelse handler om at sætte mål og realisere dem. Politisk ledelse er en helt særlig ledelsesdisciplin. Her skal værdier og holdninger krydse klinger, før der træffes en beslutning. Det er derfor, det er politikere, der træffer dem.

Kommunalbestyrelsen er med borgmesteren i spidsen kommunens ledelse. Her skal et hold – kommunalbestyrelsen – på tværs af politisk ståsted finde fælles fodslag og sætte retningen. Det kan betyde, at diskussionen både skal rundt i mange kroge og have flere omgange, inden man når i mål.

Men det er karakteristisk for kommunalpolitikere, at tonen er fordragelig, når man efter en politisk debat har truffet en beslutning. Der er ofte en udbredt samarbejdskultur på tværs af de politiske partier i kommunalbestyrelsen.

Hvis du vil være en del af holdet – så stil op til kommunalvalget!

FAKTA

Borgerne er lige glade med kommunalpolitik

MYTE

Hvor vigtig er kommunalpolitik?

Et udsnit af borgere blev bedt om at vurdere på en skala fra 1-10, hvor vigtigt det er for dem at have adgang til en række muligheder for at kunne deltage i den kommunale debat og udvikling.

De tre punkter, der blev vurderet som de vigtigste, er:

- at vide hvad kommunalpolitikkerne beslutter (gennemsnit på 8,3)
- at vide hvad kommunalpolitikkerne står for (gennemsnit på 8,1)
- at kunne påvirke udviklingen i lokalområdet (gennemsnit på 8,0)

Kilde: Gallup, 2007

Kommunerne og Grundloven

Det kommunale selvstyre er nedfældet i Danmarks Riges Grundlov.

I § 82 fastslås det, at "Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov". Formuleringen er stort set uændret siden Grundloven blev vedtaget første gang den 5. juni 1849.

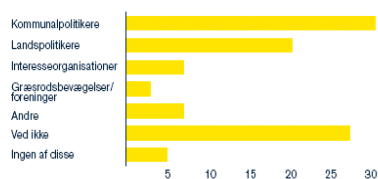
I Danmark værner vi om demokratiet. Mange ser det ikke kun som en rettighed – men i lige så høj grad som en pligt at bruge deres demokratiske stemmeret, når der er valg.

Det gælder ikke mindst til kommunalvalg. Her stemmer ca. 70 % af danskere. Det er meget højt efter international standard. Så borgerne er bestemt ikke ligeglade med kommunalpolitik.

Vi har generelt stor tillid til vores kommunalpolitikere. De fleste mener, at det er kommunalbestyrelsen, der er bedst til at varetage ansvaret for service og kvalitet på velfærdsområder som børnepasning og ældrepleje. Det giver tryghed og legitimitet, at beslutninger, der påvirker lokalsamfundet, træffes lokalt.

Stil op til kommunalvalget. Din indsats vil blive værdsat!

Hvem repræsenterer dine behov bedst?

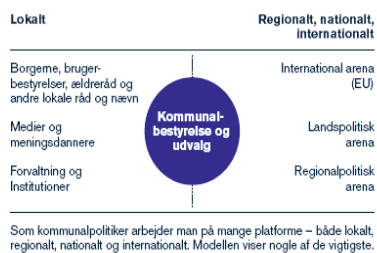


Modellen viser i procent, hvem borgerne mener, der bedst repræsenterer deres interesser (Gallup, 2007)

FAKTA

Kommunalpolitik er kedeligt

MYTE



Som kommunalpolitiker arbejder man på mange platforme – både lokalt, regionalt, nationalt og internationalt. Modellen viser nogle af de vigtigste.

Kommunalpolitik handler om vores velfærd. Det berører alle og er derfor langt fra kedeligt! Kommunalpolitik er mange ting: Kommunen sørger for god service til borgerne, er lokal myndighed og lokal udvikler, der sætter rammerne for vækst i kommunen.

Som kommunalpolitiker får du mulighed for at:

- Give din mening til kende og debattere med borgerne
- Sætte mål og retning for kommunens udvikling
- Prioritere hvor pengene skal bruges
- Sikre en god myndighedsudøvelse.

Mange tror, det kun er møder. Det er det ikke. Du får en bred kontakflade – ikke alene i kommunalbestyrelsen, men også med borgere, brugere, bestyrelser, foreninger, kulturlivet, erhvervslivet, organisationer og mange andre.

Kommunalpolitik giver dig også indsigt i mange forskellige områder og problemstillinger. Du kommer helt tæt på og hører, hvad der optager borgere og fagfolk. Tæt på udfordringerne og hvor der er puls.

I de senere år har kommunalpolitik også fået en ny dimension. Kommunalpolitik handler ikke længere kun om "det lokale". Man skal i dag kunne navigere i en virkelighed, hvor regionale, nationale og internationale spørgsmål er en del af den kommunalpolitiske dagsorden. Udfordringer inden for eksempelvis miljø, erhvervs-politik og sundhed kræver samarbejde med andre kommuner.

Stil op til kommunalvalget. Kommunalpolitik giver mange strenge at spille på.

FAKTA

Flere fa

om danske kommuner

akta

- Der er 98 kommuner i Danmark.
- Der afholdes valg til kommunalbestyrelserne hvert fjerde år den tredje tirsdag i november.
- Kommunalreformen har sat en ny udvikling af kommunestyret i gang. Kommunerne har med reformen fået flere ansvarsområder og er blevet borgernes hovedindgang til den offentlige sektor.
- Kommunalbestyrelsen er den øverste beslutningsmyndighed i kommunen. Det er kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for den kommunale prioritering og opgaveløsning. Flertallet i kommunalbestyrelsen udpeger borgmesteren.
- Borgmesteren er den øverste leder af kommunen: kommunalbestyrelsen og forvaltningen.
- Kommunalbestyrelsen nedsætter politiske udvalg, som behandler sager inden for et specifikt område. En stor del sager opstår og afgøres reelt i udvalgene.
- Embedsmændene i forvaltningen rådgiver og fungerer som sparringspartnere for den samlede kommunalbestyrelse og de politiske udvalg.
- KL (Kommunernes Landsforening) er en interesse- og medlemsorganisation for de 98 kommuner i Danmark. KL forhandler blandt andet de økonomiske rammer med regeringen på vegne af kommunerne og er arbejdsgiverorganisation og dermed lønforhandler på vegne af kommunerne.

Gør en f

Stil op til
kommunalvalget
i 2009

orskel

COK byder velkommen til alle **nyvalgte kommunalpolitikere!**

COK udbyder en bred vifte af kurser, konferencer og temadage for kommunalpolitikere. Her får du ny viden og kan drøfte dilemmaer og udfordringer med kommunalpolitikere fra andre kommuner.

Som noget af det første i den nye valgperiode får alle nyvalgte kommunalpolitikere mulighed for at deltage i et helt særligt forløb bygget op omkring den fiktive "Kattegat Kommune" – og målrettet dig, der lige er valgt.

COK (Center for Offentlig Kompetenceudvikling) er den førende læringspartner inden for offentlig kompetenceudvikling. 25.000 kommunale politikere, ledere og medarbejdere gør hvert år brug af COKs tilbud. COK og KL samarbejder om en række formidlingsopgaver med relation til den kommunale opgavevaretagelse



Du kan gøre en forskel
Myter og fakta om kommunalpolitik

Copyright KL 2009

Design: Kontrapunkt
Layout og produktion: KP2
Tekst: Sekretariatet KL

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 33 70 33 70
kl@kl.dk
www.kl.dk

Folderen kan rekvireres gratis ved at kontakte KL på kl@kl.dk



Bilag 4

Regneeksempler: Vederlag til medlemmer af kommunalbestyrelsen.

Nedenfor findes fem regneeksempler på vederlæggelse (april 2009-niveau) af kommunalbestyrelsesmedlemmer på årsbasis i en række kommuner af forskellig størrelse. Eksemplerne er baseret på inspiration fra kommunale hjemmesider.

Eksemplerne tager ikke højde for de eventuelle vederlag, et kommunalbestyrelsesmedlem måtte modtage for udførelsen af andre hverv, som vedkommende udfører efter valg eller forslag fra kommunen.

Det er i eksemplerne lagt til grund, at kommunalbestyrelsen udnytter udvalgspuljen, og at kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke har valgt at modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste mod reduktion i det faste vederlag.

Kommune 1

Indbyggertal: ca. 24.000.

Der er 25 medlemmer i kommunalbestyrelsen.

Kommunen har 6 stående udvalg, et økonomiudvalg samt et børn og ungeudvalg efter retssikkerhedslovens § 19. Der er 5 medlemmer af de stående udvalg, 7 medlemmer af økonomiudvalget og tre kommunalt udpegede medlemmer af børn og unge-udvalget efter retssikkerhedslovens § 19.

Der er truffet beslutning om at vederlægge formanden for de stående udvalg med 20 pct. af vederlaget til borgmesteren, mens formændene for børn og unge-udvalget efter retssikkerhedslovens § 19 og Folkeoplysningsudvalget hver modtager et vederlag på 5 pct. af borgmesterens vederlag. Der er således udnyttet 130 pct. af borgmestervederlaget ud af en pulje på 140 pct. af borgmestervederlaget.

<u>Borgmestervederlag</u> (lønramme 38)	582.944 kr.
<u>Fast vederlag</u> til menige kommunalbestyrelsesmedlemmer	64.431 kr.
<u>Tillægsvederlag</u> til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn	12.886 kr.
Årligt <u>udvalgsvederlag</u> pr. udvalgsmedlem i gennemsnit pr. udvalg. (Udvalgspulje (95 % af borgmestervederlag): 553.797 kr. fordelt på 32 udvalgsmedlemmer).	17.306 kr.
Årligt <u>udvalgsformandsvederlag</u> .	116.589 kr.
Årligt <u>udvalgsformandsvederlag</u> til formanden for hhv. børn og unge-udvalget og Folkeoplysningsudvalget	29.147 kr.

- Et menigt kommunalbestyrelsesmedlem, der har én udvalgspost, modtager **81.737 kr.**
- Et menigt kommunalbestyrelsesmedlem, der har hjemmeboende børn under 10 år, og som har to udvalgsposter, modtager **111.929 kr.**

- En udvalgsformand i kommunen modtager **181.020 kr.** Hvis vedkommende endvidere er menigt medlem af et enkelt andet udvalg, modtager vedkommende i alt **198.326 kr.**

Kommune 2

Indbyggertal: ca. 49.700.

Der er 31 medlemmer i kommunalbestyrelsen.

Kommunen har 8 stående udvalg, et økonomiudvalg samt et børn og ungeudvalg efter retssikkerhedslovens § 19. Der er 5 medlemmer af de forskellige stående udvalg, 9 medlemmer af økonomiudvalget og tre kommunalt udpegede medlemmer af børn og ungeudvalget efter retssikkerhedslovens § 19.

Der er truffet beslutning om at vederlægge formanden for de stående udvalg med 21,25 pct. af vederlaget til borgmesteren, mens formændene for børn og ungeudvalget efter retssikkerhedslovens § 19 og Folkeoplysningsudvalget hver modtager et vederlag på 5 pct. af borgmesterens vederlag. Puljen på 180 pct. af borgmestervederlaget er således udnyttet fuldt ud.

Borgmestervederlag (lønramme 40).	716.164 kr.
Fast vederlag til menige kommunalbestyrelsesmedlemmer.	64.431 kr.
Tillægsvederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn	12.886 kr.
Årligt udvalgsvederlag pr. udvalgsmedlem i gennemsnit pr. udvalg. (Udvalgspulje: (125 % af borgmestervederlag): 895.205 kr. fordelt på 42 udvalgsmedlemmer).	21.314 kr.
Årligt udvalgsformandsvederlag.	152.185 kr.
Årligt udvalgsformandsvederlag til formanden for hhv. børn og ungeudvalget og Folkeoplysningsudvalget.	35.808 kr.

- Et menigt kommunalbestyrelsesmedlem med én udvalgspost modtager **85.745 kr.** Hvis vedkommende har to udvalgsposter, modtager vedkommende **107.059 kr.**
- En udvalgsformand, der tillige er menigt medlem af et udvalg, modtager **237.930 kr.**

Kommune 3

Indbyggertal: ca. 69.000

Der er 17 medlemmer i kommunalbestyrelsen.

Kommunen har 6 stående udvalg, et økonomiudvalg samt et børn og ungeudvalg efter retssikkerhedslovens § 19. Der er 7 medlemmer af de forskellige stående udvalg samt af økonomiudvalget og tre kommunalt udpegede medlemmer af børn og ungeudvalget efter retssikkerhedslovens § 19.

Der er truffet beslutning om at vederlægge formanden for to af de stående udvalg med 20 pct. af vederlaget til borgmesteren, mens de øvrige fire formænd modtager 15 pct. af vederlaget til borgmesteren. Formanden for børn og ungeudvalget efter retssikkerhedslovens § 19 modtager et vederlag på 5 pct. af borgmesterens vederlag, mens formanden for Folkeoplysningsudvalget modta-

ger et vederlag på 10 pct. af borgmestervederlaget. Der er således udnyttet 115 pct. af borgmestervederlaget ud af en pulje på 180 pct. af borgmestervederlaget.

Borgmestervederlag (lønramme 40).	716.164 kr.
Fast vederlag til menige kommunalbestyrelsesmedlemmer.	64.431 kr.
Tillægsvederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn	12.886 kr.
Årligt udvalgsvederlag pr. udvalgsmedlem i gennemsnit pr. udvalg. Udvalgspulje: (135 % af borgmestervederlaget): 966.821 kr. fordelt på 44 udvalgsmedlemmer).	21.973 kr.
Årligt udvalgsformandsvederlag.	Hhv. 143.233 kr. og 107.425 kr.
Årligt udvalgsformandsvederlag til formanden for hhv. børn og unge-udvalget og Folkeoplysningsudvalget.	Hhv. 35.808 kr. og 71.616 kr.

- Et menigt kommunalbestyrelsesmedlem, der har en udvalgspost, modtager **86.404 kr.** Hvis vedkommende har to udvalgsposter, modtager vedkommende **108.377 kr.**
- En udvalgsformand vederlagt med 20 pct. af formandsvederlaget modtager **207.664 kr.** Hvis vedkommende tillige har en udvalgspost som menigt medlem, modtager vedkommende **229.637 kr.**

Kommune 4

Indbyggertal: ca. 105.000

Der er 31 medlemmer i kommunalbestyrelsen.

Kommunen har 8 stående udvalg, et økonomiudvalg samt et børn og ungeudvalg efter retssikkerhedslovens § 19. Der er 9 medlemmer af økonomiudvalget samt af to af de stående udvalg, mens de øvrige stående udvalg har 7 medlemmer. Der er endvidere tre kommunalt udpegede medlemmer af børn og unge-udvalget efter retssikkerhedslovens § 19.

Der er truffet beslutning om at vederlægge formanden for to af de stående udvalg med 26 pct. af vederlaget til borgmesteren, mens de øvrige seks formænd modtager 23 pct. af vederlaget til borgmesteren. Formanden for børn og ungeudvalget efter retssikkerhedslovens § 19 modtager et vederlag på 10 pct. af borgmesterens vederlag, mens formanden for Folkeoplysningsudvalget modtager et vederlag på 5 pct. af borgmestervederlaget. Puljen på 205 pct. af borgmestervederlaget er således udnyttet fuldt ud.

Borgmestervederlag (lønramme 40 + særligt tillæg kr. 85.436).	801.600 kr.
Fast vederlag til menige kommunalbestyrelsesmedlemmer	77.317 kr.
Tillægsvederlag til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn	12.886 kr.
Årligt udvalgsvederlag pr. udvalgsmedlem i gennemsnit pr. udvalg. (Udvalgspulje: (165 % af borgmestervederlag) 1.322.640 kr. fordelt på 62 ud-	21.333 kr.

valgsmedlemmer).	
Årligt <u>udvalgsformandsvederlag</u> .	Hhv. 208.416 kr. og 184.368 kr.
Årligt <u>udvalgsformandsvederlag</u> til formanden for hhv. børn og unge-udvalget og Folkeoplysningsudvalget.	Hhv. 80.160 kr. og 40.080 kr.

- Et menigt kommunalbestyrelsesmedlem, der har hjemmeboende børn under 10 år, og som har to udvalgsposter, modtager **132.869 kr.**
- En udvalgsformand vederlagt med 26 pct. af formandsvederlaget modtager **285.733 kr.** Hvis vedkommende tillige har en udvalgspost som menigt medlem, modtager vedkommende **307.066 kr.**

Kommune 5 (Københavns Kommune)

Indbyggertal: ca. 510.000

Der er 55 medlemmer af borgerrepræsentationen.

Kommunen har 6 stående udvalg, et økonomiudvalg samt et børn og unge-udvalg efter retssikkerhedslovens § 19. Der er 11 medlemmer af de forskellige stående udvalg. Økonomiudvalget består af overborgmesteren, borgmestrene samt af 6 medlemmer af borgerrepræsentationen. Børn og unge-udvalget efter retssikkerhedslovens § 19 har tre kommunalt udpegede medlemmer.

Der er truffet beslutning om at vederlægge formanden for børn og unge-udvalget efter retssikkerhedslovens § 19 med et vederlag på 20 pct. af overborgmesterens vederlag, mens næstformanden for udvalget modtager et vederlag på 6 pct. af overborgmestervederlaget. Formanden for Folkeoplysningsudvalget modtager et vederlag på 10 pct. af overborgmestervederlaget.

<u>Vederlag til overborgmesteren</u> (lønramme 40 + tillæg 182.212 kr.).	898.376 kr.
<u>Fast vederlag</u> til menige medlemmer af borgerrepræsentationen.	90.204 kr.
<u>Tillægsvederlag</u> til kommunalbestyrelsesmedlemmer med børn	12.886 kr.
<u>Vederlag til borgmestre</u>	716.164
Årligt <u>udvalgsvederlag</u> pr. udvalgsmedlem i gennemsnit pr. udvalg. (Udvalgspulje: (200 % af borgmestervederlag) 1.796.752 kr. fordelt på 68 medlemmer).	26.423 kr.
Årligt <u>udvalgsformandsvederlag</u> til hhv. formanden og næstformanden for børn og unge-udvalget, samt årligt <u>udvalgsformandsvederlag</u> til formanden for Folkeoplysningsudvalget	Hhv. 179.675 kr., 53.903 kr. og 89.838 kr.

- Et menigt kommunalbestyrelsesmedlem, der har hjemmeboende børn under 10 år, og som har en udvalgspost, modtager **129.513 kr.**

