

Region Midtjylland
Skottenborg 26
8800 Viborg

TILSYNET

25-08-2011
STATSFORVALTNINGEN MIDTJYLLAND
ST. Blichers Vej 6
POSTBOX: 151
6950 RINGKØBING

Regionsrådets behandling af budgetreduktioner mm.

Statsforvaltningen har den 17. marts 2011 modtaget en henvendelse fra gruppeformændene for partierne Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i Region Midtjylland. Henvendelsen vedrører regionsrådsformand Bent Hansen og regionsrådets flertal, som efter klagerens opfattelse har overtrådt regionsloven og forvaltningsretlige grundsætninger på en række punkter. Det er sket ved en række dispositioner i forbindelse med regionsrådets behandling og vedtagelse den 23. februar 2011 af ændringer i budgettet for 2011 og forudsætningerne for budgettet for 2012 og fremover for Region Midtjylland, samt ved anvendelsen af forvaltningen til dels at indkalde til et kommende møde i september 2011 mellem regionsrådsflertallet og embedsmænd om budgettet for 2012, dels at udsende en pressemeddelelse den 1. marts 2011 om regionens foreløbige regnskabsresultat.

Statsforvaltningen Midtjylland fører i medfør af regionslovens¹ §§ 30 – 31, jf. styrelseslovens² § 47, tilsynet med Region Midtjylland.

Statsforvaltningen har på baggrund af henvendelsen anmodet regionsrådet om en udtalelse. Den forelå den 1. juni 2011.

Statsforvaltningen har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at det var ulovligt, at regionens administration sendte et notat alene til budgetforligspartierne i regionsrådet med henblik på, at notatet kunne indgå som baggrundsmateriale i disse partiers politiske drøftelser den 21. februar 2011. Det er ligeledes statsforvaltningens opfattelse, at det var ulovligt, at regionens administration indkaldte budgetforligspartierne til et møde i september 2011. Statsforvaltningen finder tilsvarende, at det vil være ulovligt, hvis forvaltningen deltager i dette møde.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 1401 af 1. november 2010 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab med senere ændringer

² Lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010 om kommunernes styrelse med senere ændringer.

JOURNAL NR.: 2011-613/895
SAGSBEHANDLER: ASMID
DIREKTE TELEFON: 7256 8575

TELEFON: 7256 8575
TELEFAX: 9732 4517
GIRO: 887 3747
EAN-NR. 5798000362314
midtjylland@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

TELEFONTID:
MANDAG - ONSDAG: 09.00-15.00
TORSDAG: 12.30-17.00
FREDAG: 09.00-12.00
EKSPEDITIONSTID:
MANDAG-ONS DAG 09.00-15.00
TORSDAG 09.00-17.00
FREDAG 09.00-12.00

Statsforvaltningen mener også, at det var ulovligt, at regionens administration udsendte en omhandlet pressemeddelelse den 1. marts 2011. Statsforvaltningen lægger vægt på, at pressemeddelelsen efter sin formulering ikke fremstod partipolitisk neutral.

Statsforvaltningen finder ikke, at regionsrådsformanden eller regionsrådsflertallet i øvrigt har tilsidesat lovgivningen ved deres dispositioner i sagen.

Statsforvaltningen har anmodet regionsrådet om at gøre alle dets medlemmer bekendt med denne udtalelse.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for statsforvaltningens opfattelse.

Sagens baggrund

Statsforvaltningen lægger følgende opfattelse af begivenhedsforløbet til grund:

I september 2010 vedtog regionsrådet budgettet for 2011.

Efterfølgende viste det sig, at forudsætningerne for det vedtagne budget ikke holdt, og at der på nogle områder måtte afholdes merudgifter. Regionsrådet anmodede derfor administrationen om at udarbejde et sparekatalog med forslag til kompenserende besparelser og til en mere langsigtet omstilling af sundhedsvæsenet i Region Midtjylland.

Den 10. januar 2011 blev administrationens oplæg til besparelser, "Omstilling til fremtidens sundhedsvæsen i Region Midtjylland" ifølge dagsordenen til punktet om budget 2011 og forudsætningerne for budget 2012 på regionsrådets møde den 23. februar, fremlagt.

Den 25. januar 2011 holdt regionsrådet et budgetseminar om besparelsesoplægget. Baggrundsmaterialet til seminaret var bl.a. høringssvar fra kommuner, faglige organisationer, lægefaglige specialråd, administrationens svar på regionsrådsmedlemmers spørgsmål til spareoplægget, og henvendelser fra medarbejdere, borgere og interesseorganisationer.

Den 30. januar 2011 sendte en medarbejderrepræsentant ved Hospitalsenheden Vest et "bekymringsbrev" til regionsrådet. Brevet indeholdt en række kritiske bemærkninger til den fremlagte spareplan. Brevet blev samtidig fremsendt til pressen.

Den 31. januar 2011 indgik et flertal af regionsrådets partigrupper bestående af Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre, og Poul A. Christensen (uden for

partierne) en aftale om ændring af budget 2011 og forudsætningerne for budget 2012.

Den 7. februar indkaldte administrationen på vegne af regionsrådsformanden forligspartierne til et møde den 6. september 2011 om "budgetforligsdrøftelser vedr. budget 2012". Det fremgik af mailen, at

"[b]udgetforligsdrøftelserne vedr. budget 2012 forventes at tage afsæt i det i februar indgåede forlig, der jo også omfatter 2012. Det er derfor forligskredsen, der modtager denne invitation. Mødet planlægges gennemført i forlængelse af forretningsudvalgsmødet samme dag".

Den 14. februar 2011 besvarede regionsrådsformanden brevet fra medarbejderrepræsentanten ved Hospitalsenheden Vest.

Den 15. februar 2011 sendte regionens vicedirektør til budgetforligspartierne et notat, som sammenfattede en række henvendelser fra hospitalsmedarbejdere, som var kritiske over for de foreslåede ændringer på laboratorieområdet. Notatet var udarbejdet af administrationen og indeholdt administrationens bemærkninger til henvendelserne. Vicedirektøren skrev i fremsendelsesmailen, at "[n]otatet vil kunne indgå i drøftelserne på mødet mandag den 21. februar".

Den 21. februar 2011 blev notatet fremsendt til regionsrådets øvrige medlemmer. Samme dag holdt budgetforligspartierne møde om bl.a. laboratorieområdet.

Den 23. februar vedtog et flertal i regionsrådet bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre en række ændringer i budgettet for 2011 og i forudsætningerne for budgettet for 2012 og fremover. Beslutningen var baseret på det budgetforlig, som de samme partier havde indgået den 31. januar 2011, og udmøntede besparelser inden for sundhedsområdet i 2011 og 2012. Regionsrådets beslutning betød, at væsentlige dele af administrationens besparelsesoplæg gennemføres. Et mindretal bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Fælleslisten stemte imod beslutningen med en række bemærkninger. Mindretalspartierne mente bl.a., at de af flertallet vedtagne besparelser ikke var tilstrækkeligt underbyggede, og at de var utilstrækkelige og urealistiske. Poul A. Christensen stemte hverken for eller imod.

Den 1. marts 2011 udsendte regionen en pressemeddelelse om det foreløbige regnskabsresultat på sundhedsområdet for 2010. I pressemeddelelsen citeres regionsrådsformandens og to forretningsudvalgsmedlemmers kommentarer til regnskabs-

resultatet. De tre regionsrådsmedlemmer kommer fra partierne bag forligsaftalen om besparelser.

Pressemeddelelsen lød bl.a. således:

"Regionsregnskab på ret kurs"

En brat opbremsning på hospitalerne i Region Midtjylland er hovedårsagen til, at det foreløbige regnskabsresultat på sundhedsområdet for 2010 bliver væsentligt bedre end forventet. Det samlede underskud lyder på 203 mio. kr., hvilket stort set svarer til det ekstraordinære lån på 200 mio. kr., som Region Midtjylland har aftalt med Indenrigs- og Sundhedsministeriet for at kunne optage til drift.

Den positive nyhed blev fremlagt på dagens møde i Forretningsudvalget. I den seneste økonomiopfølgning var der forventet et merforbrug på 524 mio. kr., som altså er reduceret til 203 mio. kr.

- Hospitalerne har arbejdet som heste for at få tilpasset personale og aktivitet til de økonomiske rammer. Det er lykkedes, og det skal de have stor ros for, siger regionsrådsformand Bent Hansen.

Bente Nielsen (SF) ser resultatet som udtryk for, at Region Midtjylland er på ret kurs: - Jeg hører mange skarpe ord om mangel på økonomisk styring, underbudgettering og valgkampsbudgetter. Nu viser det sig jo, at ordene er hule...

Også for Andreas Steenberg (Rad. V.) er udsigten til et stærkt forbedret regnskabsresultat godt nyt. – På grund af en unfair fordeling af bloktilskuddet blev Region Midtjylland nødt til at optage ekstraordinære lån på 200 mio. kr. Trods denne malurt er det glædeligt at se, at hospitalerne i den grad udviser økonomisk ansvarlighed, ...

Flere oplysninger

- Regionsrådsformand Bent Hansen (S): [tlf.nr og mailadresse]
- 1. Næstformand Bente Nielsen (SF): [tlf.nr og mailadresse]
- Regionsrådsmedlem Andreas Steenberg: [tlf.nr og mailadresse]

..."

Den 17. marts 2001 modtog statsforvaltningen en henvendelse fra gruppeformændene for partierne Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i Regionsrådet for Region Midtjylland. Henvendelsen vedrører regionrådsformanden og regionsrådets flertal, som efter de tre gruppeformænds mening har overtrådt regionsloven og forvaltningsretlige grundsætninger på en række punkter. Det er efter gruppeformændenes opfattelse sket ved en række dispositioner dels i forbindelse med regionsrådets behandling og vedtagelse den 23. februar 2011 af ændringer i budgettet for 2011 og i forudsætningerne for budgettet for 2012 og

sætningerne for budgettet for 2012 og fremover, dels i forlængelse heraf.

Klagepunkterne vedrører for det første anvendelsen af regionsrådets administration; dels i den beslutningsproces, som førte til regionsrådsflertallets beslutning den 23. februar 2011 om reduktioner i budgettet for 2011 m.m., dels til at indkalde til et kommende møde i september 2011 mellem regionsrådsflertallet og embedsmænd om budgettet for 2012. Gruppeformændene finder, at det var i strid med lovgivningen og "tenderer politisk magtmisbrug", at regionens vicedirektør den 15. februar 2011, sendte et notat alene til budgetforligspartierne, dvs. kun til dele af regionsrådet. Gruppeformændene finder også, at regionens kommunikationsmedarbejdere blev anvendt partipolitisk, da regionen udsendte en pressemeddelelse den 1. marts 2011 om det foreløbige regnskabsresultat for 2010 på sundhedsområdet. Endvidere ønsker gruppeformændene statsforvaltningens vurdering af, om det er lovligt, at regionens embedsmænd indkalder til og deltager i møder, som er forbeholdt en del af regionsrådets medlemmer. De henviser til et planlagt møde om budgetdrøftelser den 6. september 2011, som kun budgetforligspartierne er indkaldt til.

Klagepunkterne vedrører desuden regionsrådsformandens varetagelse af sine opgaver og pligter. Gruppeformændene har anført, at beslutningsgrundlaget for regionsrådets behandling den 23. februar 2011 af ændringer i budgettet for 2011 m.m. var særdeles mangelfuldt på en række områder, bl.a. fordi de reelle konsekvenser af de foreslåede besparelser efter gruppeformændenes opfattelse ikke var tilstrækkeligt belyst, og fordi regionens forvaltning ifølge gruppeformændene havde udtrykt forbehold for materialet over for regionsrådsmedlemmerne.

Gruppeformændene ønsker desuden at vide, om det er i overensstemmelse med lovgivningen, at det ovenfor nævnte notat, som i første omgang den 15. februar 2011 kun blev sendt til dele af regionsrådet, først den 21. februar 2011, dvs. to dage før regionsrådsmødet den 23. februar 2011, blev sendt til samtlige regionsrådsmedlemmer. Gruppeformændene henviser bl.a. til udsendelsesfristerne for materiale til regionsrådsmøder i styrelseslovens § 8, stk. 4.

Gruppeformændene finder også, at regionsrådsformanden ved sit svar i mail af 14. februar 2011 til en række kritiske bemærkninger til spareplanen fra en medarbejderrepræsentant ved Hospitalsenheden Vest har tilsidesat "de forpligtelser, som en forvaltning har til at svare korrekt og fyldestgørende", fordi han efter klagernes opfattelse bevidst udelod visse - efter klagernes opfattelse - meget væsentlige oplysninger.

Endelig har gruppeformændene spurgt, om regionsrådsformanden som øverste daglig leder af administrationen har opfyldt sin forpligtelse til at gennemføre beslutninger, som er vedtaget af regionsrådet. De henviser til styrelseslovens § 31, stk. 3, 3. pkt., hvorefter regionsrådsformanden bl.a. skal påse sagernes ekspedition. De begrundet deres spørgsmål med, at produktiviteten på regionens sygehuse i perioden 2006 – 2009 "ligger ca. 7,3 % under den produktivitet, som regionsrådet har vedtaget, at hospitalerne i regionen skal leve op til".

Den 1. juni 2011 modtog statsforvaltningen efter anmodning Region Midtjyllands udtalelse i sagen.

Om anvendelsen af regionsrådets forvaltning, har regionsrådet bl.a. anført følgende:

"Administrationen har på vegne af formanden for regionsrådet indkaldt til et møde den 6. september 2011. Mødet finder sted i forlængelse af forretningsudvalgsmødet samme dag. I indkaldelsen peges der på, at budgetdrøftelserne vedrørende budget 2012 forventes at tage afsæt i det i februar 2011 indgåede forlig, der også omfatter 2012, hvorfor det alene er forligskredsen, der modtager invitationen.

Klagerne rejser to spørgsmål i den forbindelse. For det første, hvorvidt det er lovligt at instruere regionens embedsmænd til at udsende en officiel indkaldelse til sådanne budgetdrøftelser. Og for det andet, om det er lovligt for regionale embedsmænd at deltage i dette møde, som det er forudsat i mødeindkaldelsen. ...

...

Det er regionsrådets vurdering, at formanden for regionsrådet er berettiget til at indkalde forligskredsen til et møde, hvor forligspartierne kan drøfte de økonomiske rammer, de har været med til at udstikke.

Det er ligeledes regionsrådets vurdering, at formanden lovligt kan have embedsmænd med til mødet, som kan bistå med at besvare eventuelle spørgsmål. Det er en fast tradition i Region Midtjylland, som ingen regionsrådsmedlemmer tidligere har anfægtet".

For så vidt angår det af forvaltningen udarbejdede notat, som den 15. februar 2011 af forvaltningen blev fremsendt alene til forligspartierne, forstår statsforvaltningen regionsrådets udtalelse således, at det var hensigten samtidig at udsende notatet til orientering til hele regionsrådet, men ved en fejl skete dette først den 21. februar 2011.

Om anvendelsen af regionens kommunikationsmedarbejdere til at udsende en pressemeddelelse den 1. marts 2011 om det foreløbige regnskabsresultat, udtaler regionsrådet, at det mener, "at pressemeddelelser [...] skal udformes på en måde, så de ikke med rette kan opfattes som usaglige indlæg i en politisk debat", og at den pågældende pressemeddelelse efter regionsrådets opfattelse efterlever dette princip. Regionsrådet finder det

"naturligt, at en repræsentant for partierne SF og Det Radikale Venstre blev refereret i pressemeddelelsen, da de to partier og Socialdemokratiet stod bag vedtagelsen af Region Midtjyllands budget for 2010 og det sparekatalog, regionsrådet vedtog i februar 2010".

For så vidt angår klagepunkterne vedrørende regionsrådsformandens varetagelse af sine opgaver og pligter, er det bl.a. regionsrådets opfattelse, at "der forelå et veldokumenteret grundlag for at træffe de nødvendige beslutninger", men fordi beslutningsgrundlag, der skal danne grundlag for besparelser, oftest vil basere sig på et underbygget skøn, vil senere afvigelser i forhold til de vedtagne besparelser, stort set aldrig helt kunne udelukkes. Regionsrådet afviser desuden, at regionens forvaltning skulle have udtrykt forbehold over for det materiale, der udgjorde beslutningsgrundlaget. Administrationen havde ifølge regionsrådet alene påpeget visse problemstillinger i relation til materialet, bl.a. at den anvendte regneregulering ikke var uden problemer.

Om regionsrådsformandens svar i mail af 14. februar 2011 til en medarbejderrepræsentant, udtaler regionsrådet, at svaret var baseret på regionsrådsformandens forståelse af, hvad der var de centrale problemstillinger i forhold til de bekymringer, som der i medarbejderrepræsentantens brev blev givet udtryk for. De oplysninger, som regionsrådsformanden efter klagerens opfattelse bevidst udelod, blev af regionsrådsformanden anset for i den konkrete sammenhæng at være irrelevante eller perifere.

Om regionsrådsformandens forpligtelse til at følge op på regionsrådets beslutninger, anfører regionsrådet bl.a., at

"[r]egionsrådet [] systematisk gennem løbende økonomi-rapporter, regnskabsaflæggelser og budgetseminarer fuldt ud [er] oplyst om udgiftsudviklingen og problemer omkring budgetoverholdelse i Region Midtjylland. Det er netop for at sikre den nødvendige økonomiske balance, at omstillingsplanen gennemføres.

Derudover er det regionsrådets opfattelse, at formanden ikke på objektivi grundlag kan gøres ansvarlig for enhver afvigelse i fx budgettet.

Det er således regionsrådets vurdering, at det ikke er tilstrækkeligt, at der kan konstateres en eventuel uoverensstemmelse mellem fastsatte og opnåede mål. Det skal også konkret kunne anvises, at formanden har tilsidesat sine forpligtelser efter den kommunale styrelseslov § 31, stk. 3, 3. pkt., hvorefter "formanden påser sagernes ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor.

Der er intet i klagen, som angiver, at formanden ikke skulle have levet op til denne forpligtelse.

..."

Det fremgår af protokollatet fra regionsrådets møde den 25. maj 2011, hvor statsforvaltningens anmodning om en udtalelse blev behandlet, at et mindretal bestående af Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Fælleslisten stemte imod at godkende regionsrådets udtalelse og i den forbindelse bad om, at der i svaret til statsforvaltningen blev vedlagt et notat fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti med overskriften "Vedr.: Supplerende bemærkninger fra klagerne til det af regionsrådets flertal indsendte høringssvar". Poul A. Christensen undlod at stemme.

I notatet bemærker de tre partier generelt, at flertalspartiernes høringssvar efter de tre partiers opfattelse er fyldt med en række oplysninger, som er vildledende og uden sammenhæng med sagens substans.

Notatet indeholder desuden mindretalspartiernes kommentarer til regionsrådets udtalelse til de enkelte klagepunkter i mindretalspartiernes oprindelige henvendelse til statsforvaltningen. Mindretalspartierne fastholder og uddyber her de synspunkter, de gav udtryk for i deres oprindelige henvendelse.

For så vidt angår regionsrådets bemærkninger til pressemeddelelsen af 1. marts 2011, påpeger mindretalspartierne bl.a., at

"opbremsningen af budgetoverskridelserne, der var ved at løbe løbsk, blev adresseret i det politiske forlig, der blev konfirmeret på regionsrådsmødet den 25. august 2010. Et forlig, som blev indgået mellem S, SF, RV, V, K og O, og som i øvrigt medførte et budgetforlig for 2011 mellem de samme parter. Så hvis logikken fra høringssvaret skulle følges, burde alle gruppeformænd fra forligspartierne være blevet citeret".

Mindretalspartierne bestrider også regionsrådets udsagn om, at ingen regionsrådsmedlemmer tidligere har anfægtet den af

regionsrådet omtalte tradition for, at regionsrådsformanden kan have embedsmænd med til møder, som kun omfatter budgetforligskredsen, dvs. en del af regionsrådets medlemmer. Ifølge mindretalspartierne har der

”ikke været et eneste år i regionens levetid, hvor kun nogle af regionsrådets medlemmer er blevet inviteret til budgetforligsforhandlingerne. I hele regionens levetid har alle regionsrådets partier og løsgængere undtagelsesfrit været indkaldt til budgetdrøftelser”.

Retsgrundlag

Statsforvaltningen vurderer sagen efter følgende regler:

Uddrag af regionsloven:

§ 3. Regionernes anliggender styres af regionsråd, ...

...

Stk. 3. De nærmere regler om regionernes styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af regionsrådet. ...

...

Stk. 5. Regionsrådet vedtager selv sin forretningsorden.

§ 5. Regionsrådet skal i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder,

1) varetage sygehusvæsenets opgaver og tilvejebringe tilbud om behandling hos praktiserende sundhedspersoner

...

2) varetage nedennævnte regionale udviklingsopgaver:

...

3) ...

§ 9. ...

Stk. 2. På det konstituerende møde vælger regionsrådet sin formand blandt sine medlemmer. ...

§ 10. Regionsrådet træffer beslutning om, hvornår og hvor ordinære møder skal afholdes. ...

Stk. 2. Lov om kommunernes styrelse § 8, stk. 2-6, om indkaldelse til og afholdelse af kommunalbestyrelsens møder m.v. og § 8 a om elektronisk formidling af materiale finder tilsvarende anvendelse.

§ 11. Der ydes vederlag, pension m.v. i overensstemmelse med § 16, stk. 1, 3-6 og 8-12, § 16 a og § 34 i lov om kommunernes styrelse, jf. dog stk. 3. Regionsrådet kan beslutte at yde vederlag m.v. i overensstemmelse med de i 1. pkt. nævnte bestemmelser

...

§ 12. Lov om kommunernes styrelse ... §§ 9-15 om kommunalbestyrelsens møder m.v. ... finder tilsvarende anvendelse for regionsrådet og dets medlemmer.

§ 13. Regionsrådet nedsætter et forretningsudvalg, der varetager de funktioner, som i lov om kommunernes styrelse er tillagt det af kommunalbestyrelsen nedsatte økonomiudvalg.

...

...

Stk. 8. Regionsrådet drager omsorg for indretningen af regionens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af regionalt personale.

...

§ 16. Lov om kommunernes styrelse §§ 30-33 om kommunalbestyrelsens formand og næstformand finder tilsvarende anvendelse for regionsrådets formand og næstformænd.

...

§ 30. Tilsynet med regionerne varetages af vedkommende statsforvaltning.

§ 31. Lov om kommunernes styrelse kapitel VI og VII om tilsynet med kommunerne finder i øvrigt tilsvarende anvendelse for de i § 30 nævnte statsforvaltningers tilsyn med regionerne.

Uddrag af styrelsesloven:

§ 8. ...

...

Stk. 4. Borgmesteren sørger for, at der så vidt muligt senest 4 hverdage inden kommunalbestyrelsens møder udsendes en dagsorden til medlemmerne, og at det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, så vidt muligt er tilgængeligt for medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet. Medlemmerne har med de begrænsninger, der følger af lovgivningens regler om tavshedspligt, endvidere ret til at gennemse det fremlagte materiale sammen med personer, der ikke er medlemmer af kommunalbestyrelsen.

...

§ 9a. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om afholdelse af seminarer for kommunalbestemmelsens medlemmer

vedrørende kommunens årsbudget eller andre kommunale anliggender af overordnet betydning. ...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan tillade, at andre deltager i eller overværer seminarer.

...

§ 11. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen kan for denne indbringe ethvert spørgsmål om kommunens anliggender samt fremsætte forslag til beslutninger herom. Udvalgene og kommunalbestyrelsens formand skal meddele kommunalbestyrelsen de oplysninger, denne forlanger, og er - med de begrænsninger, som er fastsat i lovgivningen - i enhver henseende undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger.

...

§ 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 mv., eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

...

§ 18. ...

...

Stk. 2. Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.

...

...

§ 30. Formanden forbereder kommunalbestyrelsens møder og indkalder medlemmerne til disse. Han leder kommunalbestyrelsens forhandlinger og afstemninger og drager omsorg for, at dens beslutninger indføres i beslutningsprotokollen.

§ 31. ...

Stk. 3. Formanden har den øverste daglige ledelse af kommunens administration. Formanden fordeler sagerne til de pågældende udvalg og drager omsorg for, at sager, der

kræver beslutning af kommunalbestyrelsen, forelægges den-
ne med eventuelle erklæringer. Formanden påser sagernes
ekspedition og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor.
Formanden sørger for, at ingen udgift afholdes eller indtægt
oppebæres uden fornøden bevilling.

Stk. 4. I styrelsesvedtægten kan fastsættes nærmere regler
om formandens forretninger.

...

§ 48a. Statsforvaltningen beslutter, om der er tilstrækkeligt
grundlag for at rejse en tilsynssag.

...

Uddrag af Styrelsesvedtægt for Region Midtjylland:

§ 7. ...

...

Stk. 3. Forretningsudvalget udarbejder forslag og foretager
indstilling til Regionsrådet om

- regionens årsbudget, flerårige budgetoverslag og
årsregnskab
- ...

Stk. 4. Forretningsudvalgets erklæring skal indhentes om
enhver sag, der forelægges Regionsrådet til beslutning.

§ 8. Forretningsudvalget har indseende med de økonomiske
og almindelige administrative forhold inden for alle regio-
nens administrationsområder.

...

Stk. 3. Udvalget varetager regionens økonomiske planlæg-
ning og samordner regionens samlede planlægningsopga-
ver.

...

§ 10. Forretningsudvalget fører tilsyn med

- at forvaltningen af økonomiske midler sker i
overensstemmelse med regionsrådets beslut-
ninger og i øvrigt
- at forvaltningen af regionens kasser ... er for-
svarlig,

...

§ 11. Principielle beslutninger og beslutninger af væsentlig betydning for udviklingen/organiseringen af regionen forelægges Regionsrådet.

Uddrag af Forretningsordenen for Regionsrådet for Region Midtjylland:

§ 5. Forud for regionsrådets ordinære, offentlige møde afholdes offentlig spørgetid af ½ times varighed. ...

Stk. 2. Spørgsmål kan stilles mundtligt og skriftligt. ...

...

Stk. 3. Spørgsmål kan stilles af enhver valgberettiget person med bopæl i Region Midtjylland.

Stk. 4. Spørgsmål skal vedrøre regionens forhold og være af almen interesse for regionens borgere.

Stk. 5. Spørgsmål besvares af formanden eller af det medlem af Regionsrådet, formanden udpeger til at besvare spørgsmålet på regionsrådets vegne.

...

Statsforvaltningens udtalelse

Statsforvaltningen Midtjylland fører tilsyn med, at Region Midtjylland overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. regionslovens §§ 30 – 31, jf. styrelseslovens § 47. Til denne lovgivning hører reglerne i regionsloven, jf. styrelsesloven, og i regionens styrelsesvedtægt og forretningsorden om regionsrådsformandens opgaver og om den politiske beslutningsproces.

Også regionens overholdelse af uskrevne forvaltningsretlige grundsætninger er omfattet af statsforvaltningens kompetence. Det er f.eks. oplysningsprincippet, som siger, at en myndighed skal skaffe sig det grundlag, som er fornødent for, at virksomheden udøves forsvarligt og korrekt.

Statsforvaltningens tilsyn er et rent legalitetstilsyn. Statsforvaltningen kan dermed ikke tage stilling til rimeligheden eller hensigtsmæssigheden af en regional beslutning, disposition eller undladelse.

Statsforvaltningen fører ikke tilsyn med regionsrådets administration eller med regionsrådsformanden i dennes egenskab af øverste daglige leder for regionsrådets administration. Statsforvaltningen fører derimod tilsyn med, at regionsrådet indretter og leder sin administration sådan, at den alene løser lovlige opgaver.

Endvidere fører statsforvaltningen tilsyn med regionsrådsformandens funktion som den, der forbereder, indkalder og leder regionsrådets møder.

I henhold til regionslovens § 31, jf. styrelseslovens § 48a, beslutter statsforvaltningen, om en henvendelse giver tiltrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag.

Statsforvaltningen har rejst en tilsynssag i anledning af henvendelsen fra Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i Region Midtjylland.

Statsforvaltningen udtaler sig nedenfor om følgende punkter:

1) Anvendelsen af regionsrådets administration:

- a. Lovligheden af at administrationen udfærdiger materiale alene til visse af regionsrådets partier, og indkalder til og deltager i møder for alene visse af regionsrådet partier
- b. Lovligheden af den udsendte pressemeddelelse

2) Regionsrådsformandens opgaver og pligter:

- a. Beslutningsgrundlagets tilstrækkelighed
- b. Udsendelsesfrister for materiale til regionsrådsmøder
- c. Besvarelse af forespørgsler og henvendelser til regionsrådet
- d. Pligten til at gennemføre trufne beslutninger på regionsrådets vegne.

Ad 1) Anvendelsen af regionsrådets administration

a. Lovligheden af at administrationen udfærdiger materiale alene til visse af regionsrådets partier, og indkalder til og deltager i møder for alene visse af regionsrådets partier

Regionsrådet er tillagt ansvaret for at varetage en række opgaver, og regionsrådet udgør i forhold til varetagelsen heraf den øverste myndighed, jf. regionslovens §§ 3 og 5.

For at kunne løse disse opgaver råder regionsrådet over en administration, jf. regionslovens § 13, stk. 8. Regionsrådet har ansvar for indretningen af regionens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af regionens personale.

Regionsrådets formand forbereder rådets møder, indkalder medlemmerne til dem og leder regionsrådets møder m.m., jf. regionslovens § 16, jf. styrelseslovens § 30. Han er også den

øverste daglige leder af regionens administration og påser i den forbindelse bl.a., at sagerne ekspederes, og at trufne beslutninger iværksættes, jf. regionslovens § 16, jf. styrelseslovens § 31, stk. 3.

Regionsrådsformanden skal meddele regionsrådet de oplysninger, rådet forlanger, og er med de begrænsninger, der følger af lovgivningen, i enhver henseende undergivet regionsrådets beslutninger, jf. regionslovens § 12, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1.

De opgaver, regionsrådsformanden varetager som øverste daglige leder af forvaltningen, er af rent administrativ karakter. Både som øverste daglige leder og som formand for regionsrådet er han undergivet regionsrådet, og han skal derfor i disse egenskaber agere uden favorisering af egne partipolitiske interesser.

Ved løsningen af opgaverne betjenes regionsrådsformanden af regionens administration. Administrationens opgave er bl.a. at bistå regionsrådets medlemmer med den viden, som er nødvendig for, at de kan træffe de politiske beslutninger, og efterfølgende at gennemføre de politiske beslutninger.

Administrationen skal – under regionsrådsformandens øverste daglige ledelse - i sin forberedelse af og rådgivning om politiske beslutninger betjene det samlede regionsråd og de organer, regionsrådet har oprettet med lovhjemmel. Beslutningsforberedelse og rådgivning sker med henblik på, at alle regionsrådets medlemmer – som på lige fod ansvarlige for regionens virksomhed – skal have ligeligt og det nødvendige grundlag for at træffe de beslutninger, de politisk ønsker. Administrationens indsats må efter statsforvaltningens opfattelse ikke prioriteres på en sådan måde, at forslag fra bestemte af regionsrådets medlemmer eller partier af partipolitiske årsager får særlig gunstig eller ugunstig forberedelse og behandling i forvaltningen.

Det er derfor efter statsforvaltningens opfattelse ikke lovligt, hvis forvaltningens bistand stilles til rådighed for bestemte partigrupper i regionsrådet, f.eks. ved at forvaltningen udarbejder notater, som kun udsendes til en del af regionsrådets medlemmer. Der bortses fra den bistand, som efter loven eller regionsrådets beslutning måtte blive stillet til rådighed for regionsrådets medlemmer, jf. regionslovens § 11, stk. 1, 2. pkt., jf. styrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt. Det er af samme grund efter statsforvaltningens opfattelse heller ikke lovligt, hvis forvaltningen indkalder til og deltager i møder, som kun omfatter en del af regionsrådets medlemmer.

Statsforvaltningen har noteret sig, at regionsrådet i sin udtalelse af 11. maj 2011 har oplyst, at det var en fejl, at et no-

tat, som var udarbejdet af regionens embedsapparat, ikke i første omgang blev udsendt til det samlede regionsråd, men kun til en del af regionsrådsmedlemmerne.

Statsforvaltningen forstår regionsrådets svar sådan, at det er regionsrådets opfattelse, at materiale til regionsrådets møder skal tilsendes samtlige regionsrådsmedlemmer på samme tidspunkt, når bortses fra regionsrådsformanden som administrationens øverste daglige leder. Statsforvaltningen har ikke bemærkninger hertil.

Statsforvaltningen bemærker dog, at det omtalte notat blev fremsendt til budgetforligspartierne i en e-mail fra en embedsmand med bemærkning om, at notatet kunne indgå i disse partiers politiske drøftelser den 21. februar 2011. Statsforvaltningen mener ikke, at denne anvendelse af forvaltningen var lovlig, fordi den må betragtes som administrativ bistand i partipolitisk øjemed.

Statsforvaltningen mener derfor også, at det var i strid med lovgivningen, at en embedsmand indkaldte budgetforligspartierne til et møde i september 2011 om budgettet for 2012. Det vil efter statsforvaltningens opfattelse også være ulovligt, hvis embedsmænd deltager i det planlagte møde mellem de indkaldte partigrupper, som kun udgør en del af regionsrådet. Ved at forvaltningen deltager, må det antages, at der gives den indkaldte kreds af partier særlig bistand og rådgivning ved deres forbehandling af sagen, og eventuelt indflydelse på det materiale, forvaltningen senere udarbejder og udsender til det samlede regionsråd.

b. Lovligheden af den udsendte pressemeddelelse

Det er en anerkendt opgave for en myndigheds administration at udsende pressemeddelelser som led i sagsforberedelse, udførelse af beslutninger og f.eks. profilering af myndigheden og dens serviceydelser.

Det følger af det ovenfor anførte om regionsrådet som øverste myndighed, at pressemeddelelser udsendes på hele regionsrådets vegne. De skal derfor give udtryk for beslutninger og synspunkter, som afspejler det samlede regionsråd, og ikke enkelte medlemmers eller grupperes standpunkter. Hvis der i en pressemeddelelse er brug for at citere politikere – ud over formanden som øverste daglige leder af administrationen – bør de efter statsforvaltningens opfattelse principielt alle have adgang til at blive citeret. Det gælder i særdeleshed i sager, som der er en markeret politisk uenighed om i regionsrådet.

Statsforvaltningen mener derfor ikke, at det var lovligt, at regionens administration udsendte den i sagen omhandlede pressemeddelelse. I pressemeddelelsen citeres og gives kontaktoplysninger til alene politikere fra partierne bag forligsaftalen om besparelser, og pressemeddelelsen omhandler et emne – regionens økonomi på sundhedsområdet - som regionsrådets partigrupper har været meget uenige om.

Ad 2. Regionsrådsformandens opgaver og pligter

a. Beslutningsgrundlagets tilstrækkelighed

Ifølge styrelseslovens § 30, jf. regionslovens § 16, forbereder regionsrådsformanden regionsrådets møder. Han udsender i den forbindelse forslag til dagsorden forud for møderne. Lovgivningen indeholder ikke nærmere regler om indholdet af det udkast til dagsorden, som regionsrådsformanden udsender til regionsrådsmedlemmerne.

Dagsordenen skal ifølge styrelseslovens § 8, stk. 4, jf. regionslovens § 10, stk. 2, tilsendes hvert af regionsrådsmedlemmerne så vidt muligt senest 4 hverdage inden regionsrådets møder, og det fornødne materiale til bedømmelse af de sager, der er optaget på dagsordenen, skal så vidt muligt være tilgængeligt for medlemmerne mindst 3 hverdage inden mødet.

Reglerne angiver ikke, hvilket materiale og hvilke oplysninger der skal foreligge for, at en sag er tilstrækkeligt oplyst til, at regionsrådet har et forsvarligt grundlag for sin beslutning. Det er regionsrådet, som inden for vide grænser afgør, hvilke oplysninger der skal være til stede for, at der kan træffes beslutning i en sag. Det er dog en almindelig grundsætning, at en sag skal være således belyst, at der foreligger et beslutningsgrundlag, som efter almindelig opfattelse kan anses for forsvarligt. Officialprincippet indebærer, at regionsrådet er forpligtet til at sørge for, at der foreligger det oplysningsgrundlag, som efter en almen målestok er tilstrækkeligt for medlemmerne, inden der træffes afgørelse i en sag.

Hvis et regionsrådsmedlem mener, at det foreliggende materiale er åbenbart utilstrækkeligt som beslutningsgrundlag, må han stille beslutningsforslag om, at der tilvejebringes nærmere angivne yderligere oplysninger, eller at sagen undergives fornyet udvalgsbehandling for at få sagen belyst. Såfremt et sådant procedureforslag forkastes, må han i givet fald stemme imod beslutningen med den begrundelse, at beslutningsgrundlaget er utilstrækkeligt, samt forlange at få tilført beslutningsprotokollen en bemærkning herom.

Ansvar for et forsvarligt beslutningsgrundlag påhviler altså i første omgang regionsrådsformanden; dernæst regionsrådet, hvis enkelte medlemmer er udstyret med en retlig mulighed for at løfte ansvaret eller sige fra over for beslutninger, som de mener, de ikke har grundlag for at træffe. De nævnte regler har sammenhæng med, at regionsrådets medlemmer er retligt ansvarlige for de beslutninger, de medvirker til.³

Statsforvaltningen mener ikke, at regionsrådsformanden har tilsidesat styrelseslovens § 8, stk. 4, i forbindelse med regionsrådets behandling den 23. februar 2011 af sag om ændring af budget 2011 og forudsætningerne for budget 2012 og fremover. Ved vurderingen har statsforvaltningen lagt vægt på det i sagen oplyste om forberedelsen af dagsordenpunktet inden regionsrådets behandling, som efter statsforvaltningens opfattelse ikke giver grundlag for at antage, at officialprincippet er tilsidesat.

b. Udsendelsesfrister for materiale til regionsrådets møder

Der er - som det fremgår af lovens formulering "så vidt muligt" - ikke tale om absolutte frister for udsendelse af dagsorden og materiale til regionsrådets møder. Der er således taget hensyn til, at der i særlige tilfælde på møderne kan medtages hastende sager og sager, som der umiddelbart kan tages stilling til. Den omstændighed, at sagsmaterialet ikke forud for mødet har været tilgængeligt i den foreskrevne periode, er således ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at et medlem kan forlange, at sagen ikke undergives behandling og afstemning. Det må tillige kræves, at der er tale om akter eller oplysninger, der er nødvendige for en stillingtagen til sagen. Om dette er tilfældet afgøres af regionsrådet ved flertalsbeslutning.

Det er således ikke i ethvert tilfælde i strid med lovgivningen, at materiale til sager, der er optaget på dagsordenen for et møde i regionsrådet, udsendes senere end den lovgivningsmæssige frist.

c. Besvarelse af forespørgsler og henvendelser til regionsrådet

Det er efter statsforvaltningens opfattelse en naturlig opgave for formanden for et regionsråd at besvare henvendelser udefra, f.eks. fra protesterende borgere eller medarbejdere. Og så dette skal ske på det samlede regionsråds vegne og uden skelen til partipolitiske hensyn.

³ Jf. Lov om kommunernes styrelse. Normalforretningsorden. Med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010, s. 85 ff., og s. 672f.

I henhold til forretningsordenens § 5 kan valgberettigede borgere i Region Midtjylland stille mundtlige og skriftlige spørgsmål forud for regionsrådets møder. Spørgsmålene skal vedrøre regionens forhold og være af almen interesse for regionens borgere. Der er ikke i forretningsordenen eller lovgivningen i øvrigt indholdsmæssige krav til, hvordan sådanne spørgsmål eller spørgsmål eller bemærkninger i anden sammenhæng fra borgere om regionens forhold skal besvares.

Statsforvaltningen har ikke bemærkninger til regionsrådsformandens besvarelse af brev af 30. januar 2011 fra en medarbejderrepræsentant ved Hospitalsenheden Vest.

d. Pligten til at gennemføre trufne beslutninger på regionsrådets vegne

Regionsrådet er den øverste ansvarlige for udførelsen af de opgaver, som er henlagt til regionsrådet. For så vidt angår regionens økonomiske anliggender, har forretningsudvalget ifølge regionslovens § 13, stk. 1, jf. styrelseslovens § 18, ansvaret herfor. Iflg. styrelsesvedtægtens § 8 har forretningsudvalget indseende med bl.a. de økonomiske forhold inden for alle regionens administrationsområder. Ifølge vedtægtens § 10 skal forretningsudvalget bl.a. føre tilsyn med, at forvaltningen af økonomiske midler sker i overensstemmelse med regionsrådets beslutninger og i øvrigt på forsvarlig måde, og at forvaltningen af regionens kasser er forsvarlig.

Regionsrådet har i sin udtalelse til statsforvaltningen oplyst, at regionsrådet systematisk gennem løbende økonomirapporter, regnskabsaflæggelser og budgetseminarer er blevet fuldt ud orienteret om udgiftsudviklingen og problemer med budgetoverholdelse i Region Midtjylland. Hvis disse oplysninger viser, at regionen ikke er i stand til opfylde de mål, regionsrådet har vedtaget for regionens økonomi, herunder produktivitet, er det ifølge lovgivningen forretningsudvalgets, og i sidste ende regionsrådets, ansvar at tage stilling hertil og træffe beslutning om iværksættelse af eventuelle tiltag, som forretningsudvalget eller regionsrådet måtte anse for nødvendige for at realisere målene.

Medlemmer af regionsrådet har som led i udøvelsen af dette ansvar mulighed for at indbringe ethvert spørgsmål om regionens anliggender for regionsrådet og kan fremsætte forslag til beslutninger herom, jf. regionslovens § 12, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1, 1. pkt. Hvis der er tale om f.eks. manglende overholdelse af bevillinger, har regionsrådsmedlemmerne, hvis de kommer til kendskab herom, efter statsforvaltningens opfattelse ikke alene mulighed for, men også pligt til - som

led i deres almindelige retlige ansvar for regionens anliggender – at rejse sag herom i regionsrådet.

Statsforvaltningen anmoder regionsrådet om at gøre alle dets medlemmer bekendt med denne udtalelse.

Statsforvaltningen har sendt en kopi af denne skrivelse til gruppeformændene for partierne Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti i Region Midtjylland.

Udtalelsen vil snarest blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside www.statsforvaltning.dk.

Med venlig hilsen

Torben Sørensen

/Ane Skak