

Ankestyrelsens brev til Roskilde Kommune

Tilsynsudtalelse om Roskilde Kommunes styrelsesvedtægt og byrådets konstituering

På vegne af lokalpartierne Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Lokallisten Roskilde og Det Konservative Folkeparti i Roskilde Kommune har [A] den 11. december 2025 skrevet til Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner (herefter tilsynet) om Roskilde Byråds konstituering på byrådets møde den 1. december 2025.

Roskilde Byråd har den 5. marts 2026 sendt en udtalelse til tilsynet i sagen.

Sagen har givet tilsynet anledning til at vurdere, om Roskilde Byråds konstituering er sket i overensstemmelse med styrelseslovgivningen.

Konklusion

Tilsynet vurderer, at Roskilde Kommune handler i strid med styrelseslovgivningen, når byrådet konstituerer sig i henhold til en forventet fremtidig ændring af kommunens styrelsesvedtægt.

Vi beder byrådet i Roskilde Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi beder særligt byrådet om at forholde sig til, hvordan Roskilde Kommune sikrer, at byrådet fremover konstituerer sig i henhold til den gældende styrelsesvedtægt, som styrelseslovgivningen foreskriver.

Sådan vurderer vi sagen

Tilsynet vurderer, at Roskilde Kommune i en årrække har haft en ulovlig praksis, hvor byrådets konstituering ikke finder sted i overensstemmelse med den styrelsesvedtægt, der gælder på konstitueringstidspunktet,

11. maj 2026

J.nr. 26-2782

Ankestyrelsen
Nytorv 7, 2. sal
9000 Aalborg

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-12.00

men på grundlag af en forventet efterfølgende ændring af styrelsesvedtægten.

Vi lægger vægt på, at byrådet på mødet den 1. december 2025 konstituerede sig i forventning om, at styrelsesvedtægten efterfølgende ville blive ændret, så medlemstallet i økonomiudvalget og i de stående udvalg blev forhøjet fra 7 til 9.

Vi lægger også vægt på, at ændringen i styrelsesvedtægten rent faktisk blev vedtaget på byrådets møder den 10. december 2025 og den 17. december 2025 til ikrafttræden den 17. december 2025.

Vi lægger desuden vægt på, at Roskilde Byråd i forbindelse med konstitueringen i 2017 og 2021 fulgte samme ulovlige fremgangsmåde.

Tilsynet kan konstatere, at Roskilde Kommune ikke har taget tilsynets udtalelse af 15. januar 2018 om konstitueringen i 2017 til efterretning på trods af, at det udtrykkeligt fremgår af udtalelsen, at ovennævnte fremgangsmåde er ulovlig.

Vi kan videre konstatere, at Roskilde Kommune ikke har underrettet Ankestyrelsens tilsyn om en ændring af kommunens styrelsesvedtægt i 2021, som styrelsesloven ellers foreskriver. Vi henviser til afsnittet om regler og praksis nedenfor.

Derved har tilsynet ikke tidligere haft mulighed for at konstatere, at byrådet har fortsat en ulovlig praksis for konstituering.

Vi har noteret os, at byrådet anerkender, at fremgangsmåden under konstitueringen i 2025 ikke er i overensstemmelse med den i styrelseslovgivningen beskrevne fremgangsmåde.

Det forhold, at byrådet fremhæver, at fremgangsmåden også blev anvendt i 2021 - og at der heller ikke den gang blev gjort indsigelse mod fremgangsmåden fra oppositionen i byrådet - gør ikke konstitueringen lovmedholdelig.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Tilsynet beder byrådet i Roskilde Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi beder byrådet om særligt at redegøre for, hvordan Roskilde Kommune vil sikre, at byrådet fremover konstituerer sig i henhold til den gældende styrelsesvedtægt, som styrelseslovgivningen foreskriver.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Sagens oplysninger

Den 11. december 2025 skrev [A] til tilsynet på vegne af lokalpartierne Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Lokallisten Roskilde og Det Konservative Folkeparti i Roskilde Kommune.

Bl.a. følgende fremgår af henvendelsen dateret den 9. december 2025:

"Det konstituerende byrådsmøde fandt sted den 1. december 2025, hvor borgmesteren konstituerede de stående udvalg til at bestå af 9 medlemmer, selvom gældende styrelsesvedtægt fastslår, at de stående udvalg består af 6 medlemmer.

[...]

Efter det konstituerende byrådsmøde den 1. december 2025, kontaktede borgmesteren [B] (DF) via telefonisk henvendelse den 2. december 2025. I den telefonsamtale med [B] gav borgmesteren udtryk for, at der ved det konstituerende møde dagen før var forberedt en alternativ dagsorden, som ville blive fremlagt som ændringsforslag, såfremt nogen ved det konstituerende møde havde opponeret mod konstitueringen af alle 9 medlemmer.

Denne alternative dagsorden/proces ville i så fald indebære, at konstitueringen da ville foregå ved at konstituere de 6 første medlemmer i hvert udvalg – i overensstemmelse med den gældende styrelsesvedtægt – og de sidste 3 medlemmer ville derefter først kunne konstitueres sidenhen, under forudsætning af, at styrelsesvedtægten blev ændret.

Der blev opponeret, men den alternative dagsorden/proces, som angiveligt var forberedt, blev ikke taget i brug til trods for at [C] (Konservative) opponerede.

På byrådsmødet spurgte [C] (Konservative) specifikt ind til lovligheden af at konstituere med 9 medlemmer, som står i direkte modsætning til gældende styrelsesvedtægts angivelser. Der var således et parti, der opponerede og stillede spørgsmålstegn ved legitimiteten.

Borgmesteren tilkendegav under det konstituerende møde, at dette uden problemer kunne lade sig gøre. Men gav altså dagen efter udtryk for at vide, at den procedure han havde kørt ved mødet dagen forinden, formentlig ikke ville kunne blive godkendt af tilsynet, hvorfor han havde planlagt et alternativ, som oppositionen dog aldrig blev gjort bekendt med til trods for at der blev opponeret i behandlingen af sagen.”

Tilsynet bad den 9. januar 2026 Roskilde Byråd om en udtalelse.

Roskilde Byråd har den 5. marts 2026 sendt en udtalelse til tilsynet.

I udtalelsen bemærkes indledningsvist, at den på konstitueringstidspunktet gældende styrelsesvedtægt fastslår, at udvalgene består af 7 og ikke af 6 medlemmer.

Videre fremgår bl.a. følgende af udtalelsen:

”Byrådet anerkender, at fremgangsmåden under konstitueringen ikke er i overensstemmelse med den i styrelsesloven beskrevne fremgangsmåde.

Punktet om udpegning af medlemmer til Økonomiudvalget og de stående udvalg blev behandlet som pkt. 4 på dagsordenen for det konstituerende møde.

Af dagsordenspunktet fremgår bl.a., at der: ”Til Økonomiudvalget og de stående udvalg vælges 9 medlemmer, forudsat at ændringen i styrelsesvedtægten vedrørende antallet af medlemmer i Økonomiudvalget samt de stående udvalg godkendes ved 2. behandlingen den 17. december 2025.” 1. behandlingen var planlagt til 10. december 2025.

[...]

Under selve godkendelsen af medlemmer til Økonomiudvalget og de stående udvalg på det konstituerende møde blev der ikke gjort indsigelse.

[...]

Først efter behandling af sidste punkt på dagsordenen, pkt. 73 om underskriftsbemyndigelse, og dermed lige inden afslutning af det konstituerende møde spurgte Det Konservative Folkeparti til fremgangsmåden for det netop gennemførte møde. Spørgsmålet blev således rejst længe efter, at pkt. 4 om godkendelse af udvalgsmedlemmer var færdigbehandlet.

[...]

Det bemærkes, at samme fremgangsmåde havde været anvendt på det konstituerende møde i 2021, hvor antallet af udvalgsmedlemmer blev ændret fra 9 til 7. Dengang blev der heller ikke gjort indsigelse over fremgangsmåden eller antallet af udvalgsmedlemmer under godkendelsen af udvalgsmedlemmerne, og heller ikke efterfølgende.

[...]

Ændringerne i styrelsesvedtægten med udvidelse af antallet af udvalgsmedlemmer fra 7 til 9 personer blev godkendt på Byrådsmøder den 10. og 17. december som planlagt.

[...]

Den forudsatte ændring af styrelsesvedtægten blev således gennemført, inden den nye byrådsperiode begyndte ved årsskiftet. Det faktiske antal udvalgsmedlemmer svarer således til den nu gældende styrelsesvedtægt.

Roskilde Byråd overlader det til Ankestyrelsen at vurdere, hvorvidt der skal gennemføres et nyt konstituerende møde for så vidt angår godkendelse af medlemmer af Økonomiudvalget og de stående udvalg.”

Mindretalsudtalelsen, som fremgår af pkt. 34, på dagsordenen for byrådsmødet den 25. februar 2026, hvor ovennævnte udtalelse til tilsynet blev behandlet, er tillige medsendt.

Heraf fremgår bl.a. følgende:

"Styrelsesloven blev brudt, da byrådet konstituerede sig. Lovbrud kan ikke undskyldes med om oppositionen i kommunen gjorde indsigelser hurtigt nok efter flertallets opfattelse. Lovbrud bliver hverken mere eller mindre lovligt af den grund. Det bliver heller ikke lovligt, fordi loven tidligere er blevet brudt. Oppositionen må i øvrigt have som berettiget forventning, at borgmesteren og forvaltningen følger loven og ikke indstiller til byrådet at foretage sig ulovligheder.

Det kan have haft meget stor betydning for byrådets sammensætning om byrådet havde været tvunget til at vente to-tre uger længere med at konstituere sig. Det kunne have resulteret i et helt andet bystyre, og derfor er det en meget betydelig lovovertrædelse, der her er tale om. Det er en skærpende omstændighed, at lovovertrædelsen er sket for at tilgodese borgmesteren og byrådets flertal på vegne af oppositionen. Det er yderligere en skærpende omstændighed, at borgmesteren har haft en alternativ procedure klar på byrådsmødet. Derved står det klart, at borgmesteren godt vidste, at den valgte fremgangsmåde var ulovlig."

Ændrede styrelsesvedtægter

Roskilde Kommunes styrelsesvedtægt 2017

I forbindelse med tilsynets behandling af Roskilde Kommunes ændrede styrelsesvedtægt, som blev vedtaget på byrådsmøderne den 29. november 2017 og den 20. december 2017, skrev tilsynet den 15. januar 2018 bl.a. følgende til Roskilde Kommune:

"Ankestyrelsen skal bemærke, at det følger af kommunestyrelseslovens § 6, stk. 1, at den nyvalgte kommunalbestyrelse skal afholde sit konstituerende møde i tidsrummet 1.-15. december i det år, hvori valget afholdes.

Ankestyrelsen har noteret sig, at det fremgår af kommunens hjemmeside, at det tiltrædende byråd i Roskilde Kommune i forlængelse af kommunalvalget den 21. november 2017 har afholdt konstituerende møde den 4. december 2017.

Det tiltrædende byråd i Roskilde Kommune har således konstitueret sig i henhold til en styrelsesvedtægt, der endnu ikke var endeligt vedtaget i henhold til proceduren i kommunestyrelseslovens § 2, stk. 2. Dette er ikke i overensstemmelse med praksis.

Ankestyrelsen skal i den forbindelse henvise til styrelsens nyligt offentliggjorte telefonnotater af 27. november 2017 (j.nr. 2017-80668) og af 22. december 2017 (j.nr. 2017-85225) vedrørende spørgsmålet om styrelsesvedtægtsændringer i forbindelse med konstituering. [...]

Ankestyrelsen kan endvidere henvise til Økonomi- og Indenrigsministeriets offentliggjorte telefonnotat om samme spørgsmål af 4. december 2017 (Kommunaljura og Valg, j.nr. 2017-5592) [...]

Ankestyrelsen har imidlertid noteret sig, at ændringen af styrelsesvedtægten er endeligt vedtaget på byrådsmødet den 20. december 2017 og foretager sig derfor ikke videre i sagen."

Vi henviser til sagen med j.nr. 2014-55537.

Roskilde Kommunes styrelsesvedtægt 2021

I forbindelse med tilsynets behandling af Roskilde Kommunes ændring af styrelsesvedtægten om bl.a. kommunens repræsentation i sundhedsrådet, som vedtaget på byrådets møder den 24. september 2025 og den 29. oktober 2025 til ikrafttræden den 29. oktober 2025, gjorde tilsynet Roskilde Kommune opmærksom på, at vi ikke kunne se, at tilsynet tidligere er blevet orienteret om Roskilde Kommunes styrelsesvedtægt, som vedtaget i december 2021 til ikrafttræden den 1. januar 2022.

Vi henviser til vores brev af 2. februar 2026 på sagen med j.nr. 25-118148.

Roskilde Kommune har den 3. februar 2026 fremsendt styrelsesvedtægten fra 2021 og samtidig beklaget den manglende fremsendelse tilbage i 2021. Vi behandler vedtægtsændringen på sagen med j.nr. 26-15089.

Tilsynet kan således konstatere, at ændringen af styrelsesvedtægten i 2021 først blev endeligt vedtaget efter det konstituerende møde den 1. december 2021.

1. behandlingen af styrelsesvedtægten fandt sted den 1. december 2021 kl. 18, mens 2. behandlingen fandt sted den 15. december 2021.

Det konstituerende møde fandt sted mellem de to behandlinger af vedtægten den 1. december 2021 kl. 18.15.

Den på konstitueringstidspunktet gældende styrelsesvedtægt fastsætter, at økonomiudvalget består af 9 medlemmer.

Af referatet fra det konstituerende møde, pkt. 4, fremgår bl.a. følgende:

"Til Økonomiudvalget vælges 7 medlemmer forudsat at ændringen i styrelsesvedtægten vedrørende antallet af medlemmer i Økonomiudvalget godkendes ved 2. behandlingen den 15. december 2021."

Roskilde Kommunes styrelsesvedtægt 2025

Vi bemærker, at tilsynet i ovennævnte brev af 2. februar 2026 samtidig gør opmærksom på, at vi behandler vedtægtsændringen med ikrafttræden den 17. december 2025, som tilsynet har modtaget den 6. januar 2026, på sagen med j.nr. 26-4371.

Regler og praksis

Af kommunestyrelseslovens § 2, stk. 2, og § 2, stk. 3, 2. pkt. fremgår følgende:

"§ 2. [...]

Stk. 2. De nærmere regler om kommunens styrelse fastsættes i en styrelsesvedtægt, der vedtages af kommunalbestyrelsen. Forslag til styrelsesvedtægt samt til ændringer i vedtægten skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 6 dages mellemrum.

Stk. 3. [...] I alle kommuner skal kommunalbestyrelsen underrette Ankestyrelsen om vedtagne styrelsesvedtægter og vedtægtsændringer."

Af kommunestyrelseslovens § 6, stk. 1, 1. pkt. fremgår følgende:

"§ 6. Den nyvalgte kommunalbestyrelse afholder sit konstituerende møde i tidsrummet 1.-15. december i det år, hvori valget afholdes, dog tidligst efter at den hidtidige kommunalbestyrelse har truffet

afgørelse vedrørende eventuelle valgklager og begæringer om fritagelse for at modtage valg.”

Af Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., 3. udgave, Djøf Forlag 2022, side 133 fremgår bl.a. følgende:

”Den nye kommunalbestyrelse skal konstituere sig i overensstemmelse med den styrelsesvedtægt, der er gældende pr. 1. januar i den nye valgperiode, og som forinden er gyldigt vedtaget af en fungerende kommunalbestyrelse. Såfremt der ikke på tidspunktet for konstitueringen foreligger anden styrelsesvedtægt end den, som den siddende kommunalbestyrelse er konstitueret efter, må den nye kommunalbestyrelse konstituere sig i overensstemmelse med den styrelsesvedtægt, der er gældende på konstitueringstidspunktet. Den nyvalgte kommunalbestyrelse kan således ikke konstituere sig på grundlag af en forventet ændring af styrelsesvedtægten, som først vedtages af den afgående kommunalbestyrelse på et tidspunkt efter konstitueringen, men inden valgperiodens udløb. (Telefonnotat af 4. december 2017, j.nr. 2017-5592, resumédatabasen 17.1.2).”

Forud for en kommunalbestyrelses konstituerende møde udtalte det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium den 4. december 2017 telefonisk bl.a. følgende om muligheden for, at en kommunalbestyrelse konstituerer sig i overensstemmelse med en endnu ikke vedtaget styrelsesvedtægt (se resumé i resumédatabasen 17.1.2):

”den nye kommunalbestyrelse skal konstituere på det konstituerende møde, der skal afholdes mellem den 1. og den 15. december i valgåret. Konstitueringen skal ske i overensstemmelse med den styrelsesvedtægt, der er gældende pr. 1. januar 2018. Konstitueringen skal ske på grundlag af en gyldigt vedtaget styrelsesvedtægt. Den nye kommunalbestyrelse kunne ikke på sit konstituerende møde konstituere sig på grundlag af en forventet ændring af styrelsesvedtægten, der først ville blive endeligt vedtaget af den afgående kommunalbestyrelse den 21. december 2017, men måtte i stedet konstituere sig på grundlag af den på konstitueringstidspunktet gældende styrelsesvedtægt.”

Tilsynets kompetence

Vi fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Vi kan udtale os om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Lotte Farcinsen

Kopi er sendt til:

[A], Lokallisten Roskilde

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovebekendtgørelse nr. 13 af 5. januar 2026