Rudersdal Kommune
Kommunalbestyrelsen
Rådhuset
Øverødvej 2
2840 Holte

07-04-2009

STATSFORVALTNINGEN HOVEDSTADEN
BORUPS ALLÉ 177, BLOK D-E
2400 KØBENHAVN NV

JOURNAL NR.: 2009-613/552
SAGSBEHANDLER:KBRKOE
DIREKTE TELEFON:7256 7165

TELEFON: 7256 7000
TELEFAX: 38 33 20 12
GIRO: 3001 4329848
EAN-NR. 5798000362222
SE-NR. 29-37-62-20
hovedstaden@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

TELEFONTID:
Mandag-Onsdag 09.00 - 15.00
Torsdag 13.00 - 18.00
Fredag 09.00 - 14.00

ÅBNINGSTID FOR PERSONLIGE HENVENDELSER:
Mandag-Onsdag 09.00 - 15.00
Torsdag 09.00 - 18.00
Fredag 09.00 - 14.00

Fra bl.a. indslag i TV 2-Lorry, der førte til et spørgsmål i Folketinget, erfarede Statsforvaltningen Hovedstaden, at Rudersdal Kommune planlagde at gennemføre en borgertilfredshedsundersøgelse i foråret 2009 med udsendelse af spørgeskemaer til 2.500 borgere.

Da det i omtalen af undersøgelsen var oplyst, at spørgeskemaet bl.a. omfattede spørgsmål om borgernes stemmeafgivning i forbindelse med det seneste kommunalvalg og det næste folketingsvalg, bad statsforvaltningen ved brev af 6. februar 2009 Rudersdal Kommune om en udtalelse om spørgeskemaet, herunder en udtalelse om baggrunden for og formålet med i spørgeskemaet at stille spørgsmål om borgernes politiske tilhørsforhold.

Kommunen har ved e-mail af 27. februar 2009 sendt udtalelse om sagen til statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har nu gennemgået sagen og fundet, at Rudersdal Kommune ikke i forbindelse med spørgeskemaets omhandlede spørgsmål om politisk tilhørsforhold kan anses at have varetaget partipolitiske formål og dermed ikke kan anses at have handlet ulovligt.

Nedenfor følger en redegørelse for sagen og en nærmere begrundelse for Statsforvaltningens udtalelse.

Sagsfremstilling

Det omhandlede spørgeskema til undersøgelsen af borgernes tilfredshed i Rudersdal Kommune indeholder 77 spørgsmål.

Borgeren bliver i spørgeskemaet bedt om at tilkendegive i hvilken udstrækning pågældende er tilfreds med kommunens service m.v. på en lang række områder. Endvidere bliver borgeren i spørgeskemaet bedt om at besvare en række bag-

grundsspørgsmål, herunder om alder, uddannelse, husstandsforhold og økonomiske forhold.

To af spørgsmålene i spørgeskemaet, benævnt spørgsmål K8 og M12, vedrører endvidere borgerens politiske tilhørsforhold. Spørgsmål K8 belyser, om borgeren ved et fremtidigt kommunalvalg vil stemme som ved tidligere kommunalvalg. Spørgsmål M12 belyser, hvilket parti borgeren vil stemme på ved et fremtidigt folketingsvalg.

Kommunen har ved e-mail af 27. februar 2009 udtalt følgende til statsforvaltningen om sagen:

"Statsforvaltningen har i brev modtaget i Rudersdal Kommune den 9. februar 2009 anmodet Kommunalbestyrelsen om en udtalelse om det spørgeskema, som udsendes til 2500 borgere i kommunen som led i en borgerundersøgelse, herunder en udtalelse om baggrunden for og formålet med, at spørgsmål K8 og spørgsmål M12 stilles i spørgeskemaet.

Sagen har været behandlet i Kommunalbestyrelsen på mødet den 25. februar 2009.

Spørgeskemaet blev i den foreliggende form godkendt af Økonomiudvalget på møde den 21. januar 2009. Et forslag om, at spørgsmål K8 i spørgeskemaet og spørgsmål M12 i baggrundsspørgsmålene skulle udgå blev på mødet forkastet med 5 (V) stemmer mod 4 (A, B, F og L). Begrundelsen for mindretallets forslag om at udelade de nævnte spørgsmål var at disse spørgsmål ikke gav en relevant og ønskelig information i forhold til undersøgelsens formål; at tilvejebringe et oplyst grundlag for den fremadrettede planlægning af kommunens service samt at spørgsmålene gav undersøgelsen en uacceptabel partipolitisk drejning.

Spørgsmålenes lovlighed blev ikke diskuteret.

Forvaltningen havde udarbejdet spørgeskemaet med det formål at etablere en bred borgertilfredshedsundersøgelse i stil med de undersøgelser, der gennem de sidste 10-15 år har været gennemført af en lang række af landets kommuner via KMD, som indtil for nylig havde et landsdækkende koncept for denne type borgerundersøgelser. Der er således på ingen måde tale om en politisk meningsmåling, således som spørgsmålet i Folketinget angiver.

KMD gennemfører imidlertid ikke længere disse undersøgelser for kommunerne. Rudersdal Kommune har derfor i lighed med en række andre kommuner blandt andet ladet sig inspirere af KMD-skemaet i udviklingen af et nyt lokalt koncept for denne type undersøgelser, da Rudersdal Kommune fortsat finder det vigtigt at få viden om, hvordan borgerne samlet set bedømmer kommunens virksomhed.

Borgerundersøgelsens spørgsmål drejer sig først og fremmest om borgernes oplevelse af kommunens service vedr. f.eks. børn, ældre og trafik mv.

Derudover er der en sektion i spørgeskemaet om borgernes oplevelse af og holdninger til kommunalpolitiske spørgsmål, f.eks. interesse, viden om kommunalpolitik, kilder til viden, holdning til kommunens værdier, vurdering af kommunalpolitikernes indsats, vurdering af hvor der skal bruges flere eller færre penge og vurdering af ønskede handlinger, hvis udgifterne ser ud til at stige på specifikke områder. Det er i denne sektion, spørgsmålet K8 hører hjemme.

Spørgsmål K8 lyder: Hvis der var kommunalvalg i morgen, hvordan ville du så stemme i forhold til det første kommunalvalg til Rudersdal Kommune i 2005? Svaralternativerne giver mulighed for at besvare spørgsmålet på følgende måder:
- *Samme person/parti/liste*
- *Anden person/parti/liste*
- *Stemte ikke ved sidste kommunalvalg*
- *Stemte ved sidste kommunalvalg, men ville ikke stemme igen*
- *Ved ikke*

Undersøgelsen giver ingen viden om, hvilket parti/liste borgeren stemte på ved sidste kommunalvalg eller ville stemme på, hvis der var valg i morgen. Kommunen opnår således ingen viden om, hvorvidt de borgere, der f.eks. sætter kryds i "Anden person/parti/liste", flytter sig fra højre mod venstre eller omvendt. Spørgsmålet gør det muligt at undersøge, om der er relevante sammenhænge, f.eks. mellem borgernes interesse for og viden om kommunalpolitik og deres lyst til at stemme eller deres tilfredshed med det valg, de traf sidste gang. Hvis der er sådanne sammenhænge, og der f.eks. samtidig er specifikke grupper (det kunne være yngre vælgere), der kun har lille viden om kommunalpolitik, kunne det give anledning til overvejelser om at øge kommunikationsindsatsen om de politiske beslutninger målrettet disse grupper.

I den vedlagte rapport fra borgerundersøgelsen i Søllerød Kommune i 2005 kan resultaterne af dette spørgsmål ses på side 59.

Spørgsmål M12 lyder således: Hvilket parti ville du stemme på, hvis der var folketingsvalg i dag?

Dette spørgsmål stilles sammen med en række andre baggrundsspørgsmål af faktuel karakter, f.eks. indkomst og uddannelse. Baggrundsspørgsmålenes formål er helt generelt at kvalificere svarene i selve undersøgelsen og have mulighed for at undersøge, om der er særlige sammenhænge mellem borgernes vurderinger og specifikke baggrundsvariable.

Spørgsmål M12 spørger til folketingsvalg som udtryk for borgerens politiske grundholdning. På forhånd er det ikke muligt at sige, præcis i hvilke sammenhænge det vil være relevant at benytte baggrundsspørgsmålet om politisk grundholdning i sammenhæng med svarene på servicespørgsmålene, ligesom det ikke på forhånd er muligt at sige, hvornår alder er et relevant baggrundsparameter. Princippet er, at baggrundsvariable har relevans, når der er særligt store udsving i vurderingen af samme spørgsmål hos grupper med forskellige baggrundskarakteristika.

Spørgsmålet om, hvad borgerne vil stemme til folketingsvalg er således hverken interessant eller relevant i sig selv for Rudersdal Kommune, ligesom det ikke i sig selv er relevant at vide, hvilket uddannelses- eller indkomstniveau borgerne i undersøgelsen har. Spørgsmål M12 har som de øvrige baggrundsspørgsmål alene betydning i sammenhæng med undersøgelsens hovedspørgsmål, hvor de benyttes til at kvalificere og nuancere borgernes svar med det formål at få et oplyst grundlag for at træffe beslutninger om kommunens fremtidige service. Der er således på ingen måde tale om en meningsmåling.

I Søllerød-undersøgelsen fra 2005 viste det sig f.eks., at der på tværs af politisk grundholdning var bred enighed om udgiftsniveauet til biblioteksvæsenet, mens der i forhold til politisk grundholdning var markante forskelle i holdningen til udgiftsniveauet til forbedringer på miljøområdet. Tilsvarende var der i forhold til baggrundsvariablen alder markante forskelle på videns- og interesseniveauet i forhold til kommunalpolitik, mens alder var uden betydning i forhold til andre spørgsmål.

I den vedlagte rapport fra borgerundersøgelsen i Søllerød Kommune i 2005 kan koblingen mellem baggrundsvariablen vedr. politisk grundholdning og specifikke spørgsmål i undersøgelsen f.eks. ses på side 51 (holdning til udgifter), side 52 (holdning til skattestigning), s. 54 (holdning til frit valg), s. 59 (deltagelse i kommunalpolitik).”

Det fremgår, at der i 2005 i daværende Søllerød Kommune (nu Rudersdal Kommune) blev gennemført en lignende borgertilfredshedsundersøgelse. Spørgeskemaet, der blev anvendt ved undersøgelsen i Søllerød Kommune i 2005, var udarbejdet i samarbejde mellem kommunen og KMD og baseret på et landsdækkende standardkoncept fra KMD. Spørgeskemaet fra undersøgelsen i 2005 indeholdt bl.a. de samme to spørgsmål, som der stilles i spørgsmål K8 og M12 i spørgeskemaet vedrørende Rudersdal Kommunes undersøgelse i 2009. Rudersdal Kommune har overfor statsforvaltningen oplyst, at de to omhandlede spørgsmål fra spørgeskemaet i 2005 var indeholdt i standardkonceptet fra KMD, og ikke individuelt tilføjet spørgeskemaet fra Søllerød Kommune.

Det fremgår i øvrigt, at undersøgelsen i 2009 nu er gennemført af Rudersdal Kommune.

Statsforvaltningens udtalelse

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. § 48, stk. 1, i den kommunale styrelseslov.1

Det er fast antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan varetage partipolitiske formål eller gennemføre vælgerundersøgelser.

Der kan herom bl.a. henvises til side 39-40 i Kommunalret, 1. udgave 2002, af Jens Garde og Karsten Revsbech, og side 45 ff. i Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 1. udgave 2004, af Inger Mogensen og Dario Silic.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der følger af den offentligretlige lovgivning og offentligretlige retsgrundsætninger.

Statsforvaltningen kan imidlertid tage stilling til, om kommunens undersøgelse af borgernes tilfredshed udøves i overensstemmelse med det almindelige princip om saglighed i forvaltningen, herunder kravet om at kommuner ikke uden lovhjemmel kan varetage partipolitiske formål og i øvrigt i deres opgavevaretagelse skal være partipolitisk neutrale.

De omhandlede spørgsmål K8 og M12 i Rudersdal Kommunes spørgeskema til undersøgelse af borgernes tilfredshed tilsigter at belyse politiske tilhørsforhold for de borgere, som deltager i undersøgelsen.

Statsforvaltningen finder efter de foreliggende oplysninger ikke med den fornødne klarhed at kunne udtale, at kommunen med de omhandlede spørgsmål har varetaget partipolitiske formål og dermed handlet ulovligt.

Hvad angår spørgsmål K8 lægger statsforvaltningen vægt på kommunens bemærkninger om, at borgerens besvarelse af dette spørgsmål, sammenholdt med pågældendes svar på

1 Lovbekendtgørelse nr. 696 af 27. juni 2008 om kommunernes styrelse

spørgsmålene om kommunalpolitik, giver kommunen bidrag til at fastlægge sin kommunikationsindsats overfor borgerne.

Selvom der ikke på forhånd kan peges på spørgsmål M12´s konkrete relevans for kommunens undersøgelse af borgernes tilfredshed, finder statsforvaltningen heller ikke at kunne betegne dette spørgsmål som irrelevant i forhold til undersøgelsens formål.

Herved har statsforvaltningen lagt vægt på kommunens bemærkninger om, at det omhandlede spørgsmål er en baggrundsvariabel, som i givet fald vil kunne medvirke til at belyse eventuelle særligt store udsving i vurderingen af samme spørgsmål hos grupper med forskellige baggrundskarakteristika.

I den forbindelse har statsforvaltningen fundet, at det ikke på det foreliggende kan afvises, at det kan være relevant i forbindelse med analysen af undersøgelsens svar at kunne afdække, om vurderingen af kommunens service på et konkret område er påvirket af borgernes politiske tilhørsforhold, eller om der er tale om en generel vurdering uanset politisk tilhørsforhold.

Statsforvaltningen finder således ikke grundlag for at tilsidesætte kommunens skøn, hvorefter de omhandlede spørgsmål K8 og M12 må anses for at være relevante led i forhold til formålet med kommunens undersøgelse af borgernes tilfredshed og dermed relevante led i kommunens varetagelse af en kommunal opgave.

Statsforvaltningen har endelig lagt vægt på, at spørgsmål svarende til de omhandlede spørgsmål K8 og M12 indgik i det spørgeskema, som blev anvendt ved undersøgelsen i Søllerød Kommune i 2005, og at pågældende spørgeskema fra 2005 var udarbejdet i samarbejde med KMD og baseret på et landsdækkende standardkoncept fra KMD, der bl.a. indeholdt de omhandlede to spørgsmål om politisk tilhørsforhold.

På den baggrund finder statsforvaltningen at kunne lægge til grund, at de omhandlede spørgsmål ikke har været medtaget i spørgeskemaet med et partipolitisk formål for øje.

Efter en samlet vurdering finder statsforvaltningen herefter ikke grundlag for at anse de omhandlede to spørgsmål som ulovlige.

Statsforvaltningen Hovedstaden foretager sig herefter ikke videre i sagen.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside.

Med venlig hilsen

Jette Eikrem
Souschef/

Bo Rasmussen
Specialkonsulent

07-04-2009

STATSFORVALTNINGEN HOVEDSTADEN
BORUPS ALLÉ 177, BLOK D-E
2400 KØBENHAVN NV

JOURNAL NR.: 2009-613/552
SAGSBEHANDLER:KBRKOE
DIREKTE TELEFON:7256 7084

TELEFON: 7256 7000
TELEFAX: 38 33 20 12
GIRO: 3001 4329848
EAN-NR. 5798000362222
SE-NR. 29-37-62-20
hovedstaden@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

TELEFONTID:
Mandag 08.00 - 15.00
Tirsdag-Onsdag 09.00 - 15.00
Torsdag 13.00 - 18.00
Fredag 09.00 - 14.00

ÅBNINGSTID FOR PERSONLIGE HENVENDELSER:
Mandag-Onsdag 09.00 - 15.00
Torsdag 09.00 - 18.00
Fredag 09.00 - 14.00