

KOMMUNALAFDELINGEN

Jan Marcussen
Skeldevej 24
Gammelgab
6310 Broager

20 JUNI 2000

Dato: 20 JUNI 2000
Kontor: 1. kommunekontor
J. nr.: 1999/1074/507-1
Sagsbeh.: SNI
Fil-navn: Sønderjyl.Marcussen.4

2.-4. se bagest

Ved brev af 1. november 1999 sendte Folketingets Ombudsmand Deres brev af 12. juli 1999 til Indenrigsministeriet.

I brevet klager De over Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amts behandling af en sag om kommunaldirektør Erik Breums medlemskab af bestyrelsen for Broager Spare- og Laanekasse. Folketingets Ombudsmand har tillige sendt de sagsakter, som ombudsmanden har indhentet fra Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt.

Det fremgår af sagen, at De ved brev af 27. oktober 1998 anmodede Broager Byråd om at tage stilling til, hvorvidt det er lovligt og i Broager Kommunes interesse, at kommunens kommunaldirektør beklæder en funktion som medlem af bestyrelsen for Broager Spare- og Laanekasse.

I brev af 29. oktober 1998 oplyste borgmester Jørn Lehmann Petersen, at han ikke ville forelægge Deres spørgsmål for byrådet, da han fandt, at spørgsmålet om kommunaldirektørens medlemskab af Broager Spare- og Laanekasse er et privat anliggende, som byrådet ikke skal blande sig i.

Det fremgår videre af borgmesterens brev af 29. oktober 1998, at kommunaldirektøren er valgt til sparekassens bestyrelse af sparekassens repræsentantskab, samt at borgmesteren gerne ser, at kommunens ledende embedsmænd aktivt engagerer sig i det lokale samfund, da dette giver et netværk og en kontaktholdelse, som er et særdeles vigtigt aktiv for kommunen.

Ved brev af 14. november 1998 indbragte De sagen for Folketingets Ombudsmand.

I brevet til Folketingets Ombudsmand henviste De til, at størstedelen af Broager Kommunes kassebeholdning er anbragt i Broager Spare- og Laanekasse, og at der også er en række andre økonomiske arrangementer mellem Broager Kommune og sparekassen. De anførte endvidere, at der kan opstå en interessekonflikt mellem kommunaldirektørens funktion som øverste personale- og økonomichef i Broager Kommune og kommunaldirektørens arbejde som medlem af bestyrelsen for Broager Spare- og Laanekasse.

Endvidere anførte De, at kommunaldirektøren også har en central placering i Broagers Menighedsråd, som efter Deres opfattelse har indflydelse på kommunens kirkeskat.

Ved brev af 13. januar 1999 sendte Folketingets Ombudsmand Deres brev af 14. november 1998 til Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt med henblik på, at tilsynsrådet kunne få lejlighed til at udtale sig om sagen.

Ved brev af 15. januar 1999 anmodede Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt Broager Byråd om en udtalelse.

Ved brev af 25. februar 1999 afgav Broager Byråd en udtalelse i sagen til Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt.

Det fremgår af Broager Byråds udtalelse af 25. februar 1999, at Broager Spare- og Laanekasse er Broager Kommunes hovedpengeinstitut, men at kommunen derudover også har forretninger med andre banker. Der er endvidere oplyst følgende:

”Byrådet har behandlet sagen i sit møde den 24. februar 1999 og er af den opfattelse, at kommunaldirektørens medlemskab af Broager Spare- og Lånekasses bestyrelse ikke er i strid med de forvaltningsretlige regler om inhabilitet og tjenestemandslovens § 17 om en tjenstemands beskæftigelse ved siden af sin tjenstemandsstilling.

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, foreligger der inhabilitet, når et byrådsmedlem deltager i ledelsen af eller i øvrigt har nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har særlig interesse i sagens udfald. Jf. stk. 2 foreligger inhabilitet dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktion i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Erik Breum har siddet i sparekassens bestyrelse i knap 8 år. Han er valgt til sparekassens repræsentantskab og derigennem valgt til bestyrelsen. På grundlag af førnævnte regler om inhabilitet vurderer Byrådet, at der i forbindelse med Erik Breums funktioner med sagsbehandling m.m. ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn. Erik Breum er medlem af sparekassens bestyrelse og har ikke dermed selvstændig beslutningsmyndighed. Som kommunaldirektør har han alene indstillingsret i større banksager. Byrådet alene har beslutningskompetencen.

Derfor har Erik Breum i bank- og sparekassesager (pengeforretninger) ikke større magt/indflydelse end økonomiudvalg og byråd – og dermed det politiske system – giver ham. I øvrigt forelægges valg af hovedpengeinstitut altid økonomiudvalget til endelig afgørelse.”

Af tilsynsrådets telefonnotat af 2. juni 1999 fremgår det, at Broager Kommunes borgmester har oplyst over for tilsynsrådet, at kommunaldirektøren ikke deltager i behandlingen af sager vedrørende kommunens økonomiske engagement med Broager Spare- og Laanekasse.

Tilsynsrådet afgav den 22. juni 1999 en udtalelse i sagen. I udtalelsen er bl.a. anført følgende:

”Det er sekretariatets opfattelse, at kommunaldirektørens medlemskab af Broager Spare- og Lånekasses bestyrelse ikke med tilstrækkelig klarhed kan antages at medføre generel inhabilitet i relation til varetagelse af stillingen som kommunaldirektør i Broager Kommune.

Det forudsættes herved, at der i Broager Kommune er procedurer, der sikrer, at kommunaldirektøren ikke deltager i behandlingen af sager, hvor der kan opstå interessekollisioner mellem kommunen og Spare- og Lånekassen, jf. forvaltningslovens regler om inhabilitet.

Det bemærkes, at borgmesteren til Tilsynsrådets sekretariat har oplyst, at kommunaldirektøren ikke har deltaget i behandlingen af sager vedrørende kommunens arrangement med Spare- og Lånekassen.

.....

For så vidt angår spørgsmålet om kommunaldirektørens tilknytning til menighedsrådet bemærkes, at menighedsrådet er et selvstændigt organ hvis økonomi er reguleret ved lovekendtgørelse nr. 537 af 24. juni 1997 om folkekirkens økonomi.

Den kommunale indflydelse på menighedsrådets økonomi består i, at ligningsbeløbet til kirkekasserne i en kommune ikke uden kommunalbestyrelsens samtykke må være mere end 20 % højere end gennemsnittet af de sidste 4 års ligningsbeløb til kirkekasserne. Endvidere kan et beløb, der står tilbage ved regnskabsårets slutning, af kommunalbestyrelsen anvendes til nedbringelse af det følgende års ligning, og kommunalbestyrelsen kan med provstiudvalgets tilslutning yde et menighedsråd eller provstiudvalg forskud på ligningsbeløbet for det nærmest følgende regnskabsår, jf. lovens § 6, stk. 1 og stk. 2 og § 19, stk. 2 og stk. 3.

For så vidt angår menighedsrådet skønnes de mulige interessekollisioner i relation til stillingen som kommunaldirektør derfor at være så specifikke og begrænsede, at der ikke foreligger generelle habilitetsproblemer for kommunaldirektøren."

Indenrigsministeriet skal i den anledning udtale følgende:

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovekendtgørelse nr. 810 af 28. oktober 1999).

Indenrigsministeriet er ikke almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men ministeriet fører tilsyn med, at tilsynsrådene ikke tilsidesætter lovgivningen, og at tilsynsrådernes udtalelser ikke er udtryk for en urigtig retsopfattelse eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

Den kommunale styrelseslov indeholder ikke regler om generel inhabilitet for ansatte i kommunens tjeneste som følge af varetagelse af private hverv.

Forvaltningsloven indeholder heller ikke regler om generel inhabilitet, idet loven alene indeholder bestemmelser om, hvornår en person er speciel inhabil og dermed afskåret fra at deltage i en sags behandling. Bestemmelserne i forvaltningsloven indeholder dog en forudsætning om, at man ved en udnævnelse eller beskikkelse af personer til at beklæde stillinger eller hverv inden for den offentlige forvaltning tilstræber at undgå at udpege nogen, for hvis vedkommende det på forhånd må formodes, at der jævnlig vil opstå tilfælde af inhabilitet.

Hyppigheden af den forventede specielle inhabilitet har væsentlig betydning, men afgørelsen af spørgsmålet om generel inhabilitet træffes dog ikke udelukkende på grundlag af et sådant kvantitativt kriterium. Der skal således ikke alene lægges vægt på det relative antal sager, hvori den pågældende vil være inhabil, men også på disse sagers betydning. Der kan henvises til forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 1999, side 145.

Spørgsmålet om, hvorvidt kommunaldirektør Erik Breum som følge af sin deltagelse i bestyrelsen for Broager Spare- og Laanekasse vil være inhabil i forhold til konkrete sager, skal afgøres efter forvaltningslovens regler om speciel inhabilitet.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og stk. 2, har følgende ordlyd:

”Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

...

3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,

...

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.”

Efter Indenrigsministeriets opfattelse vil kommunaldirektør Erik Breum som udgangspunkt være inhabil i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, i forhold til sager, der vedrører Broager Kommunes forretningsmæssige mellemværender med Broager Spare- og Laanekasse samt andre sager, hvor Broager Spare- og Laanekasse har en særlig interesse i udfaldet. Indenrigsministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at kommunaldirektør Erik Breum varetager de for en kommunaldirektør sædvanlige funktioner som øverste ansvarlige for sagernes administrative forberedelse, herunder sagsoplysning og rådgivning af borgmester og byråd.

Da sager vedrørende forretningsmæssige mellemværender med Broager Spare- og Laanekasse og sager, hvor Broager Spare- og Laanekasse har en særlig interesse i udfaldet, må antages at udgøre en mindre del af kommunaldirektør Erik Breums arbejdsområde som kommunaldirektør, finder Indenrigsministeriet ikke, at speciel inhabilitet vil opstå i et sådan omfang, at dette vil føre til generel inhabilitet. Efter ministeriets opfattelse kan disse sager endvidere ikke antages at have en sådan betydning, at dette i sig selv taler for generel inhabilitet.

Ved vurderingen af, hvorvidt hvervet som medlem af bestyrelsen for Broager Spare- og Laanekasse er foreneligt med stillingen som kommunaldirektør i Broager Kommune, kan der imidlertid efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke alene lægges vægt på antallet og karakteren af de sager, hvori der skal træffes afgørelse vedrørende kommunens forretningsmæssige forhold til sparekassen, idet der tillige må tages hensyn til effektiviteten af kommunens løbende tilsyn med sparekassens opfyldelse af indgåede aftaler m.v.

Indenrigsministeriet har i en udtalelse af 27. marts 1990 (j.nr. 1989/1074/0318-1) behandlet spørgsmålet om, hvorvidt hvervet som borgmester var foreneligt med hvervet som bestyrelsesformand for den bank, som kommunen havde et i såvel art som omfang meget betydeligt engagement med.

Indenrigsministeriet udtalte i den anledning bl.a., at personer i private erhverv kan være afskåret fra at varetage borgmesterhvervet, hvis de som led i udførelsen af deres private erhverv har væsentlige og hyppige forretningsforbindelser med kommunen, der nødvendiggør, at der af den kommunale administration udøves en løbende kontrol med opfyldelse af indgåede aftaler m.v.

Ministeriet henviste i udtalelsen af 27. marts 1990 endvidere til, at Folketingets Ombudsmand i en redegørelse af 17. juni 1981 bl.a. havde givet udtryk for, at en forening af hvervene som borgmester og bestyrelsesformand/medlem af et pengeinstitut, hvori en (ikke ubetydelig) del af kommunens økonomiske midler er anbragt, vil udelukke borgmesteren fra at udøve sin almindelige tilsynsforpligtelse og beslutningskompetence med hensyn til økonomiske dispositioner, samt medføre inhabilitet ved kommunalbestyrelsens og økonomiudvalgets behandling af sager herom i et sådant omfang (og i sager af en sådan art), at det måtte give anledning til meget væsentlige betænkeligheder. Efter ombudsmandens opfattelse var betænkelighederne ved en forening af de to nævnte hverv så væsentlige, at det måtte give anledning til nogen tvivl, om de i tilstrækkelig grad kunne afbødes gennem fastsættelse af nærmere retningslinier for administration, kontrol m.v. (Folketingets Ombudsmands beretning for 1981, side 115).

Indenrigsministeriet tilkendegav bl.a. på denne baggrund i udtalelsen af 27. marts 1990, at hvervet som borgmester måtte anses for uforeneligt med hvervet som formand for bestyrelsen i det pågældende pengeinstitut, der var kommunens hovedbankforbindelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt Erik Breums hverv som bestyrelsesmedlem af Broager Spare- og Laanekasse er uforeneligt med stillingen som kommunaldirektør i Broager Kommune, afhænger efter Indenrigsministeriets opfattelse af, om Erik Breums medlemskab af bestyrelsen for Broager Spare- og Laanekasse må antages at afskære ham fra at udøve sine funktioner og beslutningskompetence som kommunaldirektør med hensyn til den løbende kontrol med opfyldelse af indgåede aftaler m.v. med sparekassen.

Denne vurdering kan give anledning til tvivl. Indenrigsministeriet finder imidlertid ikke, at betænkelighederne ved foreningen af Erik Breums to hverv er så væsentlige, at hvervene kan anses for at være uforenelige.

Indenrigsministeriet har herved lagt vægt på, at Erik Breum som kommunaldirektør ikke har samme beføjelser og position som en borgmester. Borgmesteren har således den øverste daglige ledelse af kommunens administration og indtager som formand for kommunalbestyrelsen og økonomiudvalget en særlig stilling. Risikoen for, at der som følge af borgmesterens position som bestyrelsesmedlem for kommunens hovedbankforbindelse ikke fra kommunens side udøves de fornødne tilsyns- og kontrolopgaver i relation til spørgsmål, der knytter sig til den pågældende bank, er således større end risikoen herfor, når bestyrelseshvervet varetages af kommunens kommunaldirektør.

Indenrigsministeriet har endvidere lagt vægt på, at kommunaldirektør Erik Breum er menigt medlem og ikke formand for bestyrelsen for Broager Spare- og Laanekasse. Der foreligger således ikke i sam-

me grad som i tilfældet, hvor en borgmester er formand for bestyrelsen for kommunens hovedbankforbindelse, en situation, hvor der kan være fare for, at uvedkommende interesser kan indvirke på udøvelsen af tilsyn m.v. Der er således næppe grundlag for at antage, at Erik Breum som menigt medlem af Broager Spare- og Laanekasse har en sådan interesse i Spare- og Laanekassens forhold, at dette må antages at hindre udøvelsen af kommunens sædvanlige kontrolfunktioner med hensyn til sparekassens ydelser til kommunen.

For så vidt angår spørgsmålet om kommunaldirektørens medlemskab af menighedsrådet, kan der i det hele henvises til tilsynsrådets udtalelse af 22. juni 1999.

Kopi af dette brev er sendt til Folketingets Ombudsmand, Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt og Broager Byråd.

Med venlig hilsen

Christian Schønau

2. Broager Byråd, Allegade 4, 6310 Broager

2. Not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 00.15K02

Med venlig hilsen

Christian Schønau

3. Tilsynsrådets for Sønderjyllands Amt, H. P. Hanssensgade 42, 6200 Aabenraa

3. Not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 1999-951/157.

Med venlig hilsen

Christian Schønau

4. Folketingets Ombudsmand, Gammel Torv 22, 1457 København K

4. Not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 1999-2134-409 IT.

Med venlig hilsen

Christian Schønau