

Roskilde Amtsråd
Amtsgården
Køgevej 80
Postboks 170
4000 Roskilde

10 NOV. 2003

Dato: 2.k.kt.
Kontor: 2003-2221/025-1
J.nr.:
Sagsbeh.: lbh
Fil-navn: udt.inhabRoskilde3

Ved brev af 22. oktober 2002 med bilag har Roskilde Amtsråd anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at tage stilling til, hvorvidt ministeriet er enig i Roskilde Amtsråds beslutning af 8. oktober 2002 om, at amtsrådsmedlem Kim Christian Jensen ikke var inhabil i forbindelse med behandlingen af et ændringsforslag ved 2. behandlingen af amtskommunens budget for 2003-2006.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at det kan give anledning til tvivl, hvorvidt den personlige interesse, som Kim Christian Jensen må anses at have i ændringsforslaget er af en sådan styrke, at han måtte anses for inhabil ved behandlingen af forslaget. Indenrigs- og Sundhedsministeriet er imidlertid mest tilbøjeligt til at mene, at Kim Christian Jensen ikke var inhabil ved amtsrådets behandling af ændringsforslaget.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund:

Af Roskilde Amtskommunes notat af 3. oktober 2002 vedrørende Kim Christian Jensens habilitet ved behandlingen af ændringsforslag om Mariehusene ved amtsrådets 2. behandling af budget 2003 fremgår bl.a. følgende:

"Reglerne om inhabilitet.

...

Inhabilitet ved behandlingen af sager der vedrører en ansats arbejdsplads:

Af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, fremgår, at den personlige eller økonomiske interesse skal være særlig, dvs. ikke en hvilken som helst interesse i en sag medfører inhabilitet. Det må kræves at interessen har en vis styrke.

Indenrigsministeriet har i forbindelse med en konkret sag fremsat følgende generelle bemærkninger:

"Efter Indenrigsministeriets opfattelse er det ikke i sig selv tilstrækkeligt til at erklære et kommunalt ansat byrådsmedlem inhabil, at sagen vedrører den institution, hvor den pågældende er ansat eller arbejdsforholdene på stedet. Der må foretages en nærmere vurdering af den interesse, medlemmet har i sagen. Et kommunalt ansat medlem vil således f.eks. være inhabilt, såfremt sagen direkte vedrører den pågældendes eget ansættelsesforhold (f.eks. lønforhold, advancementsmuligheder, nedlæggelse af stillingen)".

Inhabilitet ved budgetbehandlingen

Indenrigsministeriet har i en udtalelse i 1999 udtalt følgende om inhabilitet i forbindelse med budgetbehandlingen:

"Et forslag til en kommunes årsbudget regulerer samtlige kommunens aktiviteter, og der vil derfor som følge af årsbudgettets karakter kun undtagelsesvis kunne foreligge tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem har en sådan særlig interesse i budgetforslaget, at den pågældende vil være inhabil ved behandlingen heraf.

Selv om budgetforslaget behandles som én sag og derfor må betragtes som en helhed, kan et medlem dog være inhabil ved behandlingen af enkelte dele af budgetforslaget, såfremt disse gøres til genstand for særskilt (forhandling og) afstemning."

I de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det således antaget, at et medlem ved 2. behandlingen af et budgetforslag kan være inhabil ved behandling og afstemning om – enkelt[e] – ændringsforslag, som det pågældende medlem har en særlig interesse i.

...

3. Ændringsforslag vedr. Mariehusene til amtsrådets 2. behandling af budget 2003

Spørgsmålet om habilitet er rejst i forbindelse med behandlingen af et ændringsforslag til budgetforslaget for 2003 der er fremsat af den socialdemokratiske amtsrådsgruppe med følgende indhold:

"På Socialudvalgets område foreslås at amtsrådet beslutter udbygning af Lyngtoften og Mariehusene i 2003. De budgetterede anlægsudgifter er henholdsvis 3,0 mio. og 1,4 mio. kr. Udbygningen vil give en årlig besparelse på tilsammen 2,8 mio. kr.

Det foreslås, at udgifterne til anlæg betales af amtets kassebeholdning."

Så vidt det ses beror ændringsforslaget på et forslag, som tidligere er drøftet i Socialudvalget, og som er beskrevet i Voksenafdelingens Tilpasningsnotat 8 af 17. juli 2002. Af notatet fremgår følgende f.s.v.a. Mariehusene:

"Mariehusene

På Mariehusene vurderes det ... at der er mulighed for at bygge i højden. Der er ligeledes mulighed for at udnytte uudnyttet bebyggelsesprocent på 3. pct. svarende til ca. 140 kvm. Der kan eventuelt foretages en kombination heraf. Antages det at der bygges 120 kvm. kan der rummes ca. 3 boliger af 40 kvm. Ved en kvm-pris på 10.000 kr. (tilpasset let byggeri) vil den samlede anlægsomkostning være 1,4 mio. kr. Udbygningen vil medføre en årlig grundtakstindtægt på $3 \times 290.000 \text{ kr.} = 0,9 \text{ mio. kr.}$ Herudover vil amtet spare udgiften til ventetidstilbud hvor besparelsen ud over grundtaksten – med udgangspunkt i Mariehusenes takst på 1031 kr. /døgn – kan regnes som $(380.000 - 290.000) \times 3 = 0,3 \text{ mio. kr.}$ Den samlede årlige besparelse uden personaletilførsel udgør således 1,2 mio. kr.

...

Vurdering af konsekvenser:

Det vurderes, at forslaget ... kan gennemføres under forudsætning af gennemførelse af anlægsdelen. Dog vil det kræve omstrukturering af arbejdet på institutionerne i og med at flere brugere skal deles om mindre personale. De bedst fungerende brugere vil derfor sandsynligvis opleve ændret personalestøtte som følge af omlægningen."

Voksenafdelingen har efterfølgende oplyst, at udtrykket "flere brugere skal deles om mindre personale" skal forstås sådan, at der vil være flere brugere pr. medarbejder og ikke sådan, at antallet af medarbejdere reduceres.

Ændringsforslagets indflydelse på Kim Chr. Jensens arbejdsforhold på Mariehusene

Mariehusene er et botilbud for udviklingshæmmede. Beboerne er delvist selvhjulpne, men har brug for hjælp til for eksempel personlig hygiejne, påklædning og social udvikling. Beboerne kan få hjælp efter behov, men skal være i stand til at fungere uden et konstant behov for personaleopsyn.

Det forudsættes, at ændringsforslaget indebærer, at der fremover skal være 23 beboere mod nu 20 i Mariehusene, mens antallet af medarbejdere forbliver det samme.

Kim Chr. Jensen er ansat som omsorgs- og pædagogmedhjælper ved Mariehusene, som i alt har en normering på 18 stillinger.

4. Vurdering

Ud fra de ovenstående forudsætninger må det antages, at det kan få en vis indflydelse på Kim Chr. Jensens arbejdsforhold på Mariehusene, at der kommer 3 yderligere beboere på de vilkår der fremgår af forslaget.

Om ændringen af arbejdsforholdene er så væsentlige, at man vil betragte Kim Chr. Jensens personlige interesser i sagen som særlig, er svært at sige.

Umiddelbart vurderer forvaltningen, at indflydelsen på arbejdsforholdene vil være beskeden, og at det derfor ikke kan antages at Kim Chr. Jensen har en sådan interesse i sagens udfald, at han efter det om praksis oplyste kan antages at være inhabil ved sagens behandling. Der er herved lagt vægt på, at der er tale om en mindre udvidelse af antallet af beboere.

Denne antagelse støttes af, at Kim Chr. Jensen ikke selv har rejst spørgsmålet og derfor må forudsættes at finde forslagets indflydelse på sine arbejdsforhold uvæsentlig.

Kompetencen til at træffe beslutning om inhabilitet – såfremt sagen måtte blive rejst - er hos amtsrådet. Beslutningen er en retsafgørelse der fuldt ud kan efterprøves af tilsynsmyndigheden, dvs. Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Der tages forbehold for om der skulle være andre relevante forhold end de oplyste der gør sig gældende i sagen."

Det fremgår af det materiale, som Roskilde Amtskommune har sendt til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at amtskommunens økonomiudvalg indstillede til amtsrådets 2. behandling af amtskommunens budget for 2003-2006 den 8. oktober 2002, at ændringsforslaget vedrørende Mariehusene (ændringsforslag nr. 12) blev gennemført som første prioritet i 2004, idet man dog senest ved budgetvurdering 2003 skulle overveje, om det kunne realiseres allerede i 2003. Amtsrådet tiltrådte ændringsforslaget med den af økonomiudvalget tilføjede indstilling med 22 stemmer, idet kun Kim Christian Jensen stemte imod.

Videre fremgår, at Kim Christian Jensen og andre amtsrådsmedlemmer fremsatte forslag om, at amtsrådet skulle erklære ham inhabil ved amtsrådets behandling af ændringsforslag nr. 12, men at amtsrådets flertal forkastede dette forslag. Et amtsrådsmedlem tilkendegav på mødet, at denne afgørelse ønskedes prøvet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fører tilsyn med, at amtskommunerne overholder den lovgivning, der særligt retter sig til offentlige myndigheder, herunder offentligretlige

retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan ikke tage stilling til, om amtskommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

§ 14 stk. 1 og stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, har følgende ordlyd:

"§ 14. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning tvivl om hans inhabilitet."

Kommunalbestyrelsens afgørelse af habilitetsspørgsmål er en retsafgørelse, d.v.s. at afgørelsen ikke er vilkårlig eller beroende på politiske overvejelser, men må træffes i henhold til lovgivningen, herunder almindelige retsgrundsætninger.

Det fremgår af § 14 i lov om kommunernes styrelse, at et medlem af kommunalbestyrelsen kan have en sådan interesse i en sag, at medlemmet er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Styrelsesloven indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et kommunalbestyrelsesmedlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses på grundlag af almindelige retsgrundsætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltningslovens kapitel 2, men hvor forvaltningsloven ikke finder direkte anvendelse, er principperne stadig relevante.

Der henvises til Emil le Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2000, 3. udgave, side 50.

§ 3 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) er sålydende:

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

1) vedkommende selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse.

...

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.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag."

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmålet beror på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at en person er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet

til at vække en vis tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på en upartisk måde.

En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt indebærer således ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at formålet med inhabilitetsreglerne ikke alene er at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt, men også at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

I overvejelserne bør dog tillige indgå, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og stående udvalg.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger inhabilitet, må vurderes i forhold til den sag eller det dagsordenspunkt, der er til behandling, og en konstatering af inhabilitet vil medføre, at den pågældende er afskåret fra at deltage i behandlingen af sagen eller dagsordenspunktet.

For så vidt angår afgørelser af generel karakter vil der i almindelighed ikke være samme behov for at antage speciel inhabilitet som i forhold til konkrete afgørelser. Jo mere generel en sag er, desto mere særlig og direkte må et kommunalbestyrelsesmedlems interesse i en sags udfald være, for at der kan antages at foreligge inhabilitet.

Der henvises til Emil le Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2000, 3. udgave, side 50 f.

Ved vurderingen af, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem er inhabilt i en sag af generel karakter, må der således foretages en nærmere vurdering af, om der foreligger en sådan helt særlig interesse af et væsentligt omfang, som må anses for uvedkommende, og som ud fra en generel vurdering vil kunne påvirke den pågældendes stillingtagen i sagen.

Forslaget til kommunens årsbudget regulerer samtlige kommunens aktiviteter, og der vil derfor som følge af årsbudgettets karakter kun undtagelsesvist kunne foreligge tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem har en sådan særlig interesse i budgetforslaget, at den pågældende vil være inhabil ved behandlingen heraf.

Selv om budgetforslaget behandles som én sag og derfor må betragtes som en helhed, kan et medlem dog være inhabilt ved behandlingen af enkelte dele af budgetforslaget, såfremt disse gøres til genstand for særskilt (forhandling og) afstemning. I de kommunale tilsynsmyndigheders praksis er det således antaget, at et medlem ved 2. behandlingen af budgetforslaget kan være inhabilt i forbindelse med kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om ændringsforslag, som det pågældende medlem har en særlig interesse i.

Forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet gælder, jf. lovens § 2, stk. 1 og 2, umiddelbart kun for sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt i sager om forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

Roskilde Amtsråds beslutning ved budgettets 2. behandling om ændringsforlag nr. 12 til budgettet var en principbeslutning om at gennemføre forslaget om udbygning af Marihusene som førsteprioritet i 2004, idet mulighederne for at gennemføre det allerede i 2003 skulle genvurderes senest i forbindelse med budgetvurdering 2003.

Der er således ikke tale om en afgørelsessag eller en sag om en privatretlig disposition omfattet af forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet, men om en sag, hvor principperne i de nævnte bestemmelser finder anvendelse.

Det følger af bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og principperne i bestemmelsen, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der selv har en særlig personlig eller økonomisk interesse i en sags udfald, vil være inhabilt ved kommunalbestyrelsens behandling af sagen.

Det er ikke i sig selv tilstrækkeligt for at statuere inhabilitet, at en sag vedrører den forvaltningsgren eller den institution, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er ansat. Det må kræves, at der er risiko for en interessekollision af en vis styrke, og det er således ikke tilstrækkeligt for at statuere inhabilitet, at den pågældende som følge af sin ansættelse i kommunen må antages at have en almindelig faglig eller fagpolitisk interesse i sagen.

Der må foretages en nærmere vurdering af den pågældendes interesser i den konkrete sag, idet det afgørende er, om der foreligger en særlig interesse, som må anses for uvedkommende, og som må antages – ud fra en generel vurdering – at kunne påvirke den pågældendes stillingtagen til sagen. En sådan særlig interesse kan efter omstændighederne foreligge, fordi udfaldet af behandlingen af den pågældende sag vil få betydning for den pågældendes ansættelses- eller arbejdsforhold i kommunen.

Der henvises til Emil le Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2000, 3. udgave, side 53 ff. og de der nævnte udtalelser.

Efter de foreliggende oplysninger vil gennemførelse af forslaget om udbygning af Mariehusene indebære, at antallet af beboere på institutionen stiger fra 20 til 23, mens personalenormeringen på 18 stillinger forbliver den samme. Det fremgår af Roskilde Amtskommunes oplysninger, at der vil blive tale om en omstrukturering af arbejdet på institutionen, fordi flere beboere skal deles om personalet, og at de bedst fungerende brugere derfor sandsynligvis vil opleve ændret personalestøtte. Det fremgår endvidere af amtskommunens notat af 3. oktober 2002, at det er amtskommunens opfattelse, at en gennemførelse af ændringsforslaget vil få en vis indflydelse på Kim Christian Jensens arbejdsforhold.

På grundlag af disse oplysninger lægger Indenrigs- og Sundhedsministeriet til grund, at gennemførelsen af udbygningen af Mariehusene ikke vil få betydning for Kim Christian Jensens ansættelsesforhold, herunder hans lønforhold, ved institutionen. Kim Christian Jensen kan således ikke antages at have nogen økonomisk interesse i ændringsforslaget til budgettet.

Efter de foreliggende oplysninger er Indenrigs- og Sundhedsministeriet derimod ligesom Roskilde Amtskommune af den opfattelse at gennemførelse af ændringsforslaget vil kunne få indflydelse på Kim Christian Jensens arbejdsforhold.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at det kan give anledning til tvivl, hvorvidt den personlige interesse, som Kim Christian Jensen som følge heraf må anses at have i ændringsforslaget er af en sådan styrke, at han måtte anses for inhabil ved behandlingen af forslaget. Afgørelsen af dette spørgsmål beror på, i hvilken grad gennemførelsen af ændringsforslaget vil få indflydelse på hans arbejdsforhold.

Under hensyn til, at gennemførelsen af ændringsforslaget alene vil medføre en forholdsvis beskeden forøgelse af antallet af beboere på institutionen, og at det er usikkert, i hvilket omfang denne forøgelse af antallet af beboere vil give sig udslag i æn-

dring af Kim Christian Jensens arbejdsforhold, er Indenrigs- og Sundhedsministeriet imidlertid mest tilbøjeligt til at mene, at Kim Christian Jensen ikke var inhabil ved amtsrådets behandling af ændringsforslaget.

Det tilføjes, at den endelige afgørelse af spørgsmål om inhabilitet henhører under domstolene.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen