

Samsø Kommune
kommune@samsøe.dk

Dato: 25. juli 2011
Enhed: Kommunaljura
Sagsbeh.: DEPCAS
Sags nr.: 1008744
Dok. nr.: 499442

Ved brev af 28. januar 2009 har Samsø Kommunalbestyrelse rettet henvendelse til Velfærdsministeriet, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet, i anledning af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelse af 18. december 2008 om Samsø Kommunes tilsyn med den almene boligorganisation Samsø Ældreboligselskab.

Samsø Kommunalbestyrelse har klaget over statsforvaltningens udtalelser om, at Samsø Kommune skulle foretage partshøring i forbindelse med kommunalbestyrelsens beslutning af 14. august 2007 om at indsætte en midlertidig forretningsfører for Samsø Ældreboligselskab i medfør af § 165, stk. 2 og 3, i lov om almene boliger mv. samt i forbindelse med kommunalbestyrelsens beslutning af 8. september 2008 om at forlænge den midlertidige forretningsførers funktionsperiode. Statsforvaltningen har afgivet udtalelser herom i breve af 20. august 2008, 7. november 2008 og 18. december 2008 til Samsø Kommune.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at der i sagen ikke er fysiske eller juridiske personer, der har partsstatus i Samsø Kommunes sag, og at Samsø Kommune som følge heraf ikke har tilsidesat pligten til at partshøre i forbindelse med kommunens beslutning om at indsætte en midlertidig forretningsfører for den almene boligorganisation Samsø Ældreboligselskab.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder desuden, at der – havde der været fysiske eller juridiske personer med partsstatus i sagen – ikke er grundlag for at antage, at der skulle være en pligt til at foretage en udvidet partshøring.

Ved kopi af dette brev har Indenrigs- og Sundhedsministeriet dags dato meddelt Statsforvaltningen Midtjylland sin retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal meget beklage den lange sagsbehandlingstid.

Nedenfor følger først en sagsfremstilling og derefter en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse.

1. Sagsfremstilling

Ved brev af 13. juni 2007 modtog Samsø Kommune en straks indberetning fra revisoren for den almene boligorganisation Samsø Ældreboligselskab. Af indberetningen fremgår bl.a., at salget af 6 ældreboliger først kunne ske, når der var valgt en bestyrelse i Samsø Ældreboligselskab. Revisor anfører, at der var

opstået tvivl, om kommunen fremover ville dække lejetabet som følge af den manglende udlejning af de 6 ældreboliger, og at afdelingens økonomi indtil da havde været afhængig af kommunens betaling af lejen i ældreboligerne. Revisor anfører på den baggrund, at såfremt Samsø Kommune ophører med at dække afdelingens lejetab på de 6 ældreboliger, er det hans opfattelse, at afdelingens drift fremover ikke vil kunne balancere, og afdelingen derfor ville konstatere væsentlige underskud, som ville have alvorlige konsekvenser for den økonomiske situation. Revisors straks indberetning blev sendt i kopi til Samsø Ældreboligselskabs daværende forretningsfører Domea.

Ved brev af 29. juni 2007 retter Domea henvendelse til Samsø Kommune. Det fremgår af Domeas henvendelse, at det efter Domeas opfattelse ikke kunne lade sig gøre at etablere en ny bestyrelse for Samsø Ældreboligselskab, og at Domea ingen mulighed så for at foretage sig yderligere for at få valgt en ny bestyrelse. Det fremgår videre, at en manglende ny bestyrelse medførte, at arbejdet med at sælge de 6 ældreboliger, som besluttet af kommunen, blev standset.

Samsø Kommunalbestyrelse besluttede d. 14. august 2007 at udpege en midlertidig forretningsfører for den almene boligorganisation Samsø Ældreboligselskab i medfør af § 165, stk. 2 og 3, i lov om almene boliger mv. (jf. lovbekendtgørelse nr. 341 af 13. april 2007).

I forlængelse heraf anmodede Samsø Kommune i brev af 29. august 2007 Boligkontoret Danmark om at indtræde som midlertidig forretningsfører for Samsø Ældreboligselskab.

Ved brev af 12. september 2007 accepterede Boligkontoret Danmark at indtræde som midlertidig forretningsfører, og der blev indgået en administrationsaftale mellem Boligkontoret Danmark og Samsø Ældreboligselskab frem til 30. september 2008.

Kommissoriet, der beskriver den midlertidige forretningsførers opgaver, lød således:

"1. Den midlertidige forretningsfører skal i forretningsførerperioden varetage de opgaver som den øverste myndighed, bestyrelsen og den af bestyrelsen ansatte forretningsfører, varetager. Forretningsføreren får således tillagt alle kompetencer i relation til beslutning om boligorganisationen.

2. Den midlertidige forretningsfører skal indhente mindst ét konkret tilbud på afdelingens 1's ejendom i Nordby (6 ældreboliger, hvor salget er godkendt af Socialministeriet). Når de eller det konkrete tilbud foreligger, forelægges den samlede økonomi for kommunalbestyrelsen på Samsø, som tager endelig stilling til, om salget skal gennemføres.

Den midlertidige forretningsfører skal overtage forhandlinger med Skanska vedrørende problemer i afdelingen. Når disse er afsluttet orienteres beboerne om det maksimalt opnåelige resultat. Sammen med denne orientering skal foreligge en vurdering af, om der skal rejses sag mod Skanska og i givet fald omkostningerne herved. Der må også foreligge et forslag til udbedring af de arbejder og fi-

nansieringen heraf, som Skanska eller andre rådgivere eventuelt ikke vil eller kan forpligtes til at udføre.

Hvis der er behov for dispensationer, og disse efter det gældende bygningsreglement er mulige, forelægges en ansøgning herom til kommunen.

3. Den midlertidige forretningsfører sørger for, at der udarbejdes regnskaber og budgetter efter de gældende regler.

4. Den midlertidige forretningsfører skal undersøge muligheden for, at organisationen bliver sammenlagt med en anden boligorganisation, eksempelvis den boligorganisation, som i forvejen har boliger på Samsø. Hvis der skal gennemføres en sammenlægning, skal der ikke etableres en ny bestyrelse. Kan sammenlægningen ikke gennemføres, skal der etableres en lovlig og funktionsdygtig bestyrelse.

5. Den midlertidige forretningsfører ophører med sit hverv, når de beskrevne opgaver er løst."

Ved brev af 30. september 2007 anmodede en beboer statsforvaltningen om at fremskaffe dokumentation omkring alle henvendelser, samtaler, oplæg, påbud eller blot skriftlige henstillinger, som kommunen havde forsøgt inden sin beslutning om at sætte boligselskabet under administration. Beboeren oplyste, at han aldrig som formand eller næstformand for bestyrelsen var blevet meddelt beslutningen, men havde modtaget den efter henvendelse herom hos den midlertidige administrator. Han anførte endvidere, at kommunens hjemmels-henvisning i afgørelsen var utilstrækkelig, at kommissoriet rakte ud over, hvad loven hjemlede og ikke var i overensstemmelse med socialministerens svar til Folketingets boligudvalg.

Ved brev af 29. oktober 2007 modtog statsforvaltningen en klage fra advokat Bjarne Overmark videresendt fra Folketingets Ombudsmand. Bjarne Overmarks henvendelse var sket på vegne af Samsø Ældreboligselskab. Advokaten gjorde gældende, at kommunalbestyrelsens afgørelse om at sætte boligselskabet under administration var ugyldig som følge af manglende partshøring, brud på den forvaltningsretlige proportionalitetsgrundsætning, tilsidesættelse af reglerne i forvaltningsloven om aktindsigt og det forhold, at afgørelsen aldrig er meddelt boligselskabet, men kommet til dets kendskab ad omveje.

I brev af 4. august 2008 fra Samsø Kommune til statsforvaltningen samt på møde d. 5. august 2008 har Samsø Kommune oplyst, at beslutningen om at indsætte en midlertidig forretningsfører blev truffet på baggrund af Domeas brev af 29. juni 2007, hvor Domea meddelte kommunen, at det ikke var muligt at vælge en ny bestyrelse for Samsø Ældreboligselskab. Kommunen oplyste endvidere, at kommunen ikke forud for sin beslutning foretog partshøringer i medfør af forvaltningslovens § 19, da det var kommunens opfattelse, at der ikke var parter, der skulle partshøres. Samsø Kommune oplyste endvidere, at kommunen d. 20. april 2007 havde indkaldt til et åbent møde, hvor der var mulighed for beboere og andre for at stille spørgsmål til kommunens konsulent vedrørende almenboliglovgivningen.

I udtalelse af 20. august 2008 udtaler Statsforvaltningen Midtjylland bl.a.:

"En kommunalbestyrelse har hjemmel i almenboliglovens § 165, stk. 2, til at udpege en forretningsfører til midlertidigt at overtage en boligorganisations administration. I § 165, stk. 3, har den hjemmel til i særlige tilfælde at udpege en forretningsfører, der midlertidigt tillige varetager ledelsesfunktionerne i en boligorganisation.

Samsø Kommunalbestyrelse har udpeget en midlertidig administrator for Samsø Ældreboligselskab og har fastlagt et kommissorium for dennes virksomhed. Statsforvaltningen lægger til grund, at kommunalbestyrelsens beslutning herom er truffet i medfør af stk. 3 i almenboliglovens § 165, således at administrator altså overtager ikke blot administrationen i selskabet, men også de funktioner, der ellers hører under selskabets ledelse.

Loven angiver ikke nærmere betingelser for eller procedurekrav til en sådan beslutning. I mangel af sådanne regler gælder alene de almindelige forvaltningsretlige krav til en forvaltningsmyndigheds afgørelser. På baggrund af de i denne sag foreliggende oplysninger skal statsforvaltningen bemærke, at udpegningen af en midlertidig forretningsfører må forudsætte bl.a. følgende:

- Udpegning af en midlertidig forretningsfører skal tjene til at opfylde de formål, kommunalbestyrelsen skal virke for med sit tilsyn. Den skal altså tage sigte på at sikre forsvarlig og lovlig drift af en boligorganisation.
- Udpegning af en midlertidig forretningsfører er et væsentligt indgreb i det beboerdemokrati, som er et bærende element i lovgivningen om almene boliger. Det gælder i hvert fald ved udpegningen af en administrator, der skal overtage ledelsesfunktioner i en boligorganisation. Derfor må kommunalbestyrelsen nøje overveje, inden den skrider til en sådan beslutning, om den er tvingende nødvendig til opnåelse af de tilstræbte formål, eller om mindre indgribende foranstaltninger må antages at kunne føre til løsning af de foreliggende problemer. Der kan herved henvises til det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip. Herom kan fx henvises til Jens Garde m.fl.'s "Forvaltningsret. Almindelige Emner", Jurist- og Økonomforbundet Forlag, 2004, side 262 ff, og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.'s "Forvaltningsret", Jurist- og Økonomforbundet Forlag, 2002, side 372 ff.
- Før en forvaltningsmyndighed træffer en myndighedsafgørelse skal den i nærmere angivne tilfælde høre parten eller parterne i sagen, jf. forvaltningslovens kapitel 5. I en beslutning om at indsætte en midlertidig forretningsfører tjener dette dels til sikring af, at der er fornødent behov for beslutningen, jf. foranstående om proportionalitetsprincippet. Og dels tjener det til beskyttelse i muligt omfang af beboerdemokratiet.
- Det må antages, at en beslutning om at sætte beboerdemokratiet ud af kraft for en periode skal meddeles dem, beslutningen vedrører. Det kunne efter statsforvaltningens opfattelse være de eventuelt eksisterende beboerdemokratiske organer, hvis adfærd har givet anledning til beslutningen, eller beboerne i boligerne. Beslutningen skal efter omstændighederne begrundes, jf. kapitel 6 i forvaltningsloven.

Mangel af en funktionsdygtig bestyrelse førte ifølge kommunalbestyrelsen til, at afgørende vigtige dispositioner ikke kunne træffes; på udpegningstidspunktet henvises i kommunalbestyrelsens dagsorden til, at ældreboligselskabets afde-

ling 1 var nødlidende, og at salget af boligerne til løsning af dette problem forudsatte en beslutning i bestyrelsen for ældreboligselskabet.

Statsforvaltningen har ikke kommentarer til, at kommunen skønnede det nødvendigt at udpege en midlertidig forretningsfører, da der efter det for kommunen foreliggende ikke kunne vælges en bestyrelse. Statsforvaltningens tilsyn tager sigte på, om lovgivningen, herunder uskrevne forvaltnings- og kommunalretlige grundsætninger, overholdes. Statsforvaltningen kan derimod ikke tage stilling til, om en kommunalbestyrelses udøvelse af skønsmæssige beføjelser er hensigtsmæssige, så længe den sker inden for de rammer, som gældende ret sætter.

Som nævnt ovenfor, er kommunen ved en myndighedsafgørelse under nærmere omstændigheder forpligtiget til, inden den træffer afgørelser, at partshøre eventuelle parter i sagen. Det følger således af forvaltningslovens § 19, at såfremt en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

Part i sagen er alle, der har en væsentlig, individuel interesse i sagens udfald.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at såvel ældreboligselskabet som dets beboere og fa. Domea havde en væsentlig, individuel interesse i kommunens afgørelse om at indsætte en midlertidig forretningsfører til at varetage ledelse og administration af Samsø Ældreboligselskab.

Kommunalbestyrelsen har oplyst, at kommunens beslutning om at indsætte en midlertidig forretningsfører er begrundet i oplysninger fra Domea om, at det ikke var muligt at få valgt en bestyrelse. Selvom det måtte antages, at Domea og eventuelt beboerne i boligorganisationen var bekendt med de faktiske oplysninger, der lå til grund for kommunens afgørelse, er det statsforvaltningens opfattelse, at der er tale om så væsentlig en indgriben i beboerdemokratiet og i parter situation, at der i dette tilfælde må gælde en udvidet partshøringspligt for kommunalbestyrelsen. Det vil sige, at kommunen i det konkrete tilfælde efter statsforvaltningens opfattelse ikke alene var forpligtet til at partshøre over eventuelle nye faktiske oplysninger, der lå til grund for kommunens afgørelse, men også de konsekvenser, kommunalbestyrelsen påtænkte at drage af de foreliggende oplysninger, nemlig at udpege en midlertidig administrator efter § 165, stk. 3, i almenboligloven. Det følger også af det forvaltningsretlige officialprincip, at offentlige myndigheder er forpligtet til at indhente alle fornødne oplysninger, for at træffe afgørelse i en sag.

Statsforvaltningen lægger til grund, at Samsø Ældreboligselskab ikke havde en bestyrelse, der kunne partshøres. Det er på den baggrund statsforvaltningens opfattelse, at kommunen i muligt omfang burde have partshørt beboerne i ældreboligselskabet og/eller repræsentanter herfor, fx. repræsentantskabet, inden den traf afgørelse om at indsætte en midlertidig forretningsfører. Det er endvidere statsforvaltningens opfattelse, at kommunen burde have partshørt Domea, inden den traf afgørelse om at indsætte en midlertidig forretningsfører.

Det antages normalt, at en forvaltningsafgørelse først kan få retsvirkninger, når den er meddelt i den foreskrevne form af den hertil bemyndigede myndighed.

I den konkrete sag, hvor såvel Domea som beboerne i ældreboligselskabet nu har fået kendskab til kommunens afgørelse, og da den midlertidige forretningsfører efter det oplyste næsten har afsluttet sine opgaver, foretager statsforvaltningen sig ikke yderligere med hensyn til dette spørgsmål."

I brev af 15. oktober 2008 fra Samsø Kommune til statsforvaltningen som opfølgning på statsforvaltningens anmodning om en række oplysninger i sin udtalelse af 20. august 2008, fremgår det af et notat fra den midlertidige forretningsfører for Samsø Ældreboligselskab, at henset til at den midlertidige forretningsfører ikke var færdig med at løse de opgaver i medfør af kommissoriet pr. 30. august 2008 var administrationsaftalen efter aftale med Samsø Kommune blevet forlænget til 31. december 2008.

I den anledning udtalte statsforvaltningen i sit brev af 7. november 2008 til Samsø Kommune bl.a. følgende:

"Af notatet fra Boligkontoret Danmark til Samsø Kommune fremgår, at Samsø Kommune har forlænget aftalen med Dansk Boligselskab om administrationen af Samsø ældreboligselskab frem til 31. december 2008.

Kommunalbestyrelsen bedes oplyse, om der er truffet beslutning om at forlænge funktionsperiode for den midlertidige forretningsfører. Det bedes oplyst, hvornår og i givet fald af hvem i kommunens organisation beslutningen er truffet, samt om den er truffet efter høring af eller i øvrigt inddragelse af beboerdemokratiske organer eller beboerne selv, eller om disse er orienteret om beslutningen. Statsforvaltningen henviser til sit brev af 20. august 2008, hvoraf det fremgår, at en eventuel beslutning som den omhandlede må anses som lovstridig, hvis den er sket uden partshøring eller inddragelse af de berørte."

Ved brev af 17. december 2008 fremsender Samsø Kommune yderligere oplysninger efter anmodning fra statsforvaltningen i dennes udtalelser af 20. august og 7. november 2008. Samsø Kommune oplyser i den forbindelse følgende om Samsø Kommunes beslutning om at forlænge aftalen med den midlertidige forretningsfører:

"Som tidligere nævnt besluttede Samsø Kommunalbestyrelse den 14. august 2007 at udpege en midlertidig forretningsfører for Samsø Ældreboligselskab med henvisning til § 165, stk. 2 og 3, i lov om almene boliger.

Det blev samtidig besluttet, at den midlertidige administration af boligorganisationen skulle fortsætte indtil en række opgaver fastlagt i et kommissorium var udført, jf. punkt 1.

Som midlertidig forretningsfører valgte Samsø Kommune Boligkontoret Danmark. Der blev i første omgang indgået en aftale om, at den midlertidige administration skulle løbe et år. Da det i august 2008 viste sig, at de 4 opgaver i kommissoriet ikke kunne afsluttes inden for et år forlængede kommunen aftalen med Boligkontoret om midlertidig administration indtil udgangen af 2008. Som det er

nævnt under punkt 1 vil der være behov for en yderligere kortere forlængelse af aftalen.

Der er efter Samsø Kommunes opfattelse ikke tale om en ny beslutning om midlertidig administration, idet forlængelsen af aftalen om midlertidig administration er sket i henhold til den oprindelige beslutning i kommunalbestyrelsen den 14. august 2007 om, at den midlertidige administration skulle løbe indtil de 4 opgaver i kommissoriet var afsluttet.

Det er endvidere Samsø Kommunes opfattelse, at der i forbindelse med beslutningen om at indsætte en midlertidig forretningsfører ikke skulle ske partshøring af de enkelte beboere i boligorganisationen, idet kommunen reagerede på en straks indberetning fra boligorganisationens revisor, hvilket forpligtigede kommunen som tilsynsmyndighed til at sikre boligorganisationens drift. Dertil kom, at den midlertidige forretningsfører fungerer som øverste myndighed og bestyrelse. Afdelingsmødets funktion er ikke berørt af ændringen af administratør.

Det er således kommunens opfattelse at udpegningen af en midlertidig forretningsfører ikke var begrundet i den enkelte beboers forhold, men begrundet i ledelsesforholdene i boligorganisationen og en vurdering af kommunens forpligtelser i forhold til almenboliglovens bestemmelser om det kommunale tilsyn, og at der dermed ikke var behov for at partshøre af de enkelte beboere i boligorganisationen.

Det kan oplyses, at den tidligere forretningsfører [Domea] var bekendt med Samsø Kommunes hensigt om at indsætte en midlertidig forretningsfører inden beslutning og, at Samsø Kommune i forbindelse med beslutningen om midlertidig administration, og efterfølgende har informeret Velfærdsministeriet om kommunens beslutninger.

..."

Ved brev af 18. december 2008 udtaler statsforvaltningen bl.a.:

"Kommunalbestyrelsens beslutning i august 2007 var en myndighedsafgørelse truffet i medfør af almenboligloven § 165. Grundlaget for en sådan skal der i medfør af forvaltningslovens § 19 partshøres over, hvis lovens betingelser er opfyldt. Det var de efter statsforvaltningens opfattelse. Ligeledes har kommunens afgørelser om at forlænge aftalen med Boligkontoret Danmark karakter af forvaltningsretlige afgørelser, hvorfor der også er krav om partshøring. Det er fortsat statsforvaltningens opfattelse, at der fandtes personer og/eller styrelsesorganer, som havde en væsentlig individuel interesse i sagen, idet de dels skal leve med konsekvenserne af kommunalbestyrelsens afgørelser, dels finansiere udgifterne til den valgt administrators virksomhed. De afgørelser, hvor der ikke forud for afgørelsen er partshørt, er efter statsforvaltningens opfattelse ulovlige."

Samsø Kommune har i brev af 22. december 2008 til Velfærdsministeriet orienteret om, at Samsø Kommune har bedt den midlertidige forretningsfører om at indkalde til ekstraordinære afdelingsmøder i Samsø Ældreboligselskab for at sikre partshøring i forbindelse med forlængelse af den midlertidige forret-

ningsførelse og efterlevelse af statsforvaltningens udtalelse af 18. december 2008.

Ved brev af 28. januar 2009 rettede Samsø Kommune henvendelse til Velfærdsministeriet, nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet i anledning af Statsforvaltningen Midtjyllands udtalelser af 20. august 2008, 7. november 2008 og 18. december 2008.

Samsø Kommune har bl.a. anført følgende til ministeriet:

"Samsø Kommunes beslutning om at indsætte en midlertidig forretningsfører var bl.a. begrundet i en indberetning den 13. juni 2007 fra boligselskabets revisor, statsautoriseret revisor Henrik Brünings, BDO ScanRevision. Der var tale om en straks indberetning til kommunen. I brevet oplyste boligorganisationens revisor, at der var risiko for afdeling 1's fremtidige drift, fordi denne er afhængig af, at kommunen dækker lejetabet for de 6 uudlejede boliger fra denne afdeling, eller at de 6 boliger blev solgt. Det var samtidig udelukket at sælge de 6 boliger, så længe der ikke blandt det valgte repræsentantskab kunne vælges en bestyrelse for boligorganisationen, idet et salg ville kræve, at der fandtes en juridisk person, som kunne forpligte boligorganisationen, hvilket efter de gældende regler var bestyrelsen, og vel at mærke en lovlig valgt bestyrelse.

Det er Samsø Kommunes opfattelse, at der i forbindelse med beslutningen om at indsætte en midlertidig forretningsfører ikke skulle ske partshøring af de enkelte beboere i boligorganisationen, eller af de beboerdemokratiske organer, idet kommunen reagerede på en straks indberetning fra boligorganisationens revisor, hvilket forpligtede kommunen som tilsynsmyndighed til at sikre boligorganisationens drift.

Det er således kommunens opfattelse, at udpegningen af en midlertidig forretningsfører ikke var begrundet i den enkelte beboers forhold, men begrundet i ledelsesforholdene i boligorganisationen og en vurdering af kommunens forpligtigelser i forhold til almenboliglovens bestemmelser om det kommunale tilsyn, og at der dermed ikke var behov for partshøring af de enkelte beboere i boligorganisationen eller af de beboerdemokratiske organer.

Det kan oplyses, at den tidligere forretningsfører var bekendt med Samsø Kommunes hensigt om at indsætte en midlertidig forretningsfører inden beslutningen og, at Samsø Kommune i forbindelse med beslutningen om at indsætte en midlertidig forretningsfører, og efterfølgende har informeret Velfærdsministeriet om kommunens beslutninger.

Det er endvidere Samsø Kommunes opfattelse, at forlængelsen af aftalen med den midlertidige forretningsfører den 8. september 2008 ikke var en ny beslutning, idet forlængelsen af aftalen skete i henhold til den oprindelige beslutning i kommunalbestyrelsen den 14. august 2007, hvorefter den midlertidige forretningsfører skulle lede boligselskabet indtil en række konkrete opgaver var afsluttet.

Den midlertidige forretningsfører afholdt i oktober 2007 et informationsmøde, hvor alle beboerne i boligselskabet var inviteret, og kommunens beslutning om at indsætte en midlertidig forretningsfører var forinden udsendt til alle beboere.

Den midlertidige forretningsfører har i forretningsførerperiode afholdt beboermøde i de enkelte afdelinger i boligorganisationen."

Ved brev af 25. august 2009 anmodede Indenrigs- og Socialministeriet statsforvaltningen om at uddybe grundlaget for, at statsforvaltningen i sine udtalelser af 20. august og 18. december 2008 til Samsø Kommune finder, at der gælder en udvidet partshøringspligt i forbindelse med Samsø Kommunes beslutning om at indsætte en midlertidig forretningsfører.

Ved brev af 1. oktober 2009 har statsforvaltningen besvaret ministeriets høring og anfører bl.a. følgende:

"Det er statsforvaltningens opfattelse, at en forvaltningsmyndighed i visse tilfælde er forpligtet til at høre parter og andre, også hvor en sådan pligt ikke har hjemmel i forvaltningslovens § 19 eller andre lovbestemmelser.

Pligten kan for det første udspringe af det forvaltningsretlige officialprincip, hvorefter en forvaltningsmyndighed skal drage omsorg for, at dens afgørelser hviler på et tilstrækkeligt og korrekt oplysningsgrundlag. Statsforvaltningen har ikke grundlag for at antage, at Samsø Kommunalbestyrelses beslutning om at udpege en midlertidig forretningsfører hvilede på et ufuldstændigt oplysningsgrundlag.

Pligten kan for det andet baseres på en ulovbestemt partshøringspligt, undertiden benævnt "udvidet partshøring". Udvidelsen kan bestå i, at partshøring skal ske ikke blot i afgørelsessager, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, eller i afgørelsessager i, at der skal høres ikke blot over foreliggende faktiske oplysninger i sagen, men at parter skal have lejlighed til at udtale sig over det samlede bedømmelsesgrundlag, inden myndigheden træffer afgørelse.

En sådan videregående pligt til partshøring er omtales i Justitsministeriets vejledning af 1986 om forvaltningsloven punkt 105. Anvendelsen af ordet "bør" gør det uklart, hvorvidt vejledningen hævder en retlig forpligtelse for forvaltningsmyndigheder eller "alene" en norm for god forvaltningsskik. I Gammeltoft-Hansen m.fl.'s "Forvaltningsret", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002, side 532 lægges til grund, at de før forvaltningslovens udviklede, ulovbestemte regler om partshøring ikke blev fortrængt ved lovens gennemførelse. I Garde m.fl.'s "Forvaltningsret. Sagsbehandling, 2007, antages ligeledes, at de ulovbestemte partshøringsregler ikke er fortrængt af forvaltningslovens minimumsregler.

De partshøringsregler, som er udviklet på ulovbestemt grundlag inden forvaltningslovens gennemførelse, er beskrevet f.eks. af Poul Andersen i "Dansk Forvaltningsret", Gyldendal, 1963, side 339f, og af Niels Eilschou Holm i "Det kontradiktoriske princip i forvaltningsprocessen", Juristforbundets Forlag, 1968, navnlig side 356ff. De dengang gældende regler i enkelte love om partsinddragelse knyttede sig navnlig til forvaltningsafgørelser af særlig stor betydning for parterne. I beskrivelsen af de ulovbestemte pligter til partsinddragelse fremhæves forvaltningsmyndighedernes afgørelse af partstvister og af sager, hvor andre end adressaten har retlig interesse i sagens udfald.

Samsø Kommunalbestyrelses opgave var ikke at løse en partstvist, om end sagen efter hele sin udvikling fik et præg af konfliktløsning mellem beboerne indbyrdes og mellem disse og administratorer og bygningsentreprenører. Statsforvaltningen finder på den baggrund fortsat, at Samsø Kommunalbestyrelse var forpligtet til, forud for, at den udpegede en midlertidig forretningsfører efter almenboliglovens § 165, stk. 3, at foretage partshøring i muligt omfang. Dette ikke blot om nyttilkomne oplysninger om faktisk omstændigheder af væsentlig betydning, som talte til en parts ugunst, men tillige om det retlige grundlag for den opgave, kommunen stod over for at løse. Herved bemærkes:

Samsø Kommunes beslutning om at indsætte en midlertidig forretningsfører betød, at det grundlæggende princip inden for almenboliglovgivningen om, at det er beboerdemokratiet, der leder det enkelte almenboligselskab, blev tilsidesat for en tid. Derved blev den enkelte beboers mulighed for gennem beboerdemokratiet at påvirke selskabets beslutninger sat ud af kraft. I hvert fald nogle af beboerne i Samsø Ældreboligselskab havde gennem hele forløbet udvist endog et meget betydeligt engagement i selskabet forhold, hvorfor det næppe kunne udelukkes, at de kunne tilføje kommunens beslutningsgrundlag oplysninger og synspunkter. Selvom de fleste beboere antagelig har været klare over de faktiske forhold og vanskeligheder i selskabet, er det ikke givet, at de også vidste, hvilke konsekvenser de kunne have og kommunen påtænkte. Efter det for statsforvaltningen oplyste er der tale om en temmelig usædvanlig beslutning, når kommunen disponerer efter almenboliglovens § 165, stk. 3.

Kommunens beslutning om at udpege en administrator og om formuleringen af dennes prioriterede kommissorium kunne efter omstændighederne have meget vidtrækkende konsekvenser for både beboerne i Samsø Ældreboligselskab og deres almenboligselskab. Dette gælder for det første økonomisk, fordi selskabet stod over for store investeringer i form af renoveringsarbejder på selskabets bygninger og eventuelt frasalg af dele af selskabet. For det andet var kommunens dispositioner eller passivitet af betydning for den enkelte beboer, fordi der er i deres lejligheder ikke var udført tilstrækkelig isolering, og dette problem ikke var løst trods påpegning gennem flere år og afsagte kendelser fra beboerklagenævnen. Den enkelte beboer såvel som selskabet havde således en væsentlig interesse i, hvorledes disse problemstillinger blev løst.”

2. Retsgrundlag

2.1. Kommunalbestyrelsens tilsynsbeføjelser med de almene boligselskaber er nærmere beskrevet i kapitel 13 i almenboligloven. Samsø Kommunalbestyrelses udpegning af en midlertidig forretningsfører skete i medfør af dagældende lovbekendtgørelse nr. 341 af 13. april 2007, hvoraf bl.a. fremgik:

”§ 164. Kommunalbestyrelsen fører tilsyn med de almene boligorganisationer.

§ 165. Kommunalbestyrelsen kan meddele de påbud, som skønnes nødvendige for at sikre en forsvarlig drift af den almene boligorganisation og dens afdelinger i overensstemmelse med de regler, der er fastsat herfor.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan udpege en forretningsfører til midlertidigt at overtage boligorganisationens administration.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde udpege en forretningsfører, der midlertidigt varetager de funktioner i boligorganisationen eller i en af boligor-

ganisationens afdelinger, som i henhold til boligorganisationens vedtægter er til-lagt boligorganisationens og afdelingens ledelse.”

Af bekendtgørelse nr. 641 af 15. juni 2006 om drift af almene boliger m.v., som var gældende på tidspunktet for Samsø Kommunens udpegning af en midler-tidig forretningsfører (jf. nugældende § 95, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 1307 af 15. december 2009) fremgik:

”§ 96, stk. 4. Revisor skal straks foretage indberetning til boligorganisationens bestyrelse og kommunalbestyrelsen, såfremt revisor konstaterer uregelmæssig-heder af væsentlig betydning for boligorganisationens eller en afdelings økono-miske drift, eller hvis revisor bliver opmærksom på lovovertrædelser eller tilside-sættelser af forskrifter af væsentlig betydning. Revisor skal ligeledes foretage indberetning til boligorganisationens bestyrelse og kommunalbestyrelsen, så-fremt der opstår usikkerhed om, hvorvidt boligorganisationen eller en afdeling kan overholde sine økonomiske forpligtelser.”

2.2. Reglerne om beboerdemokrati er nærmere beskrevet i kapitel 2 i almen-boligloven og i bekendtgørelse om drift af almene boliger m.v. Disse regler fastlægger bl.a. fordelingen af kompetence mellem de styrende organer i en almen boligorganisation, herunder boligorganisationens bestyrelse, afdelings-bestyrelsen og afdelingsmødet.

Af Socialministeriets hjemmeside fremgår bl.a. følgende om beboerdemokrati:

”Almene familieboliger og almene ældreboliger er underlagt en række regler for beboerdemokratiets virke. I reglerne fastslås det, at beboerne har det afgørende ord i den daglige drift. I øverste myndighed (eksempelvis repræsentantskabet) består flertallet af beboere, ligesom det er tilfældet i bestyrelsen. Afdelingsbestyrelsen består udelukkende af beboere.

Det betyder bl.a., at beboerne har fuld indsigt i, hvad deres husleje bruges til, li-gesom det er beboerne, der vedtager budgettet herunder den vedligeholdelse, fornyelse og de forbedringer, der skal foretages.

Beboerne vælger af deres kreds en afdelingsbestyrelse, som har den daglige kontakt til administration og bestyrelse i boligorganisationen. Der skal holdes mindst et årligt møde for beboerne, hvor der forelægges regnskab og behandles budget mv. Ofte indkaldes der til flere møder bl.a. ved større forbedringsarbej-der og andre udgiftskrævende opgaver.”

Følgende regler om beboerdemokrati var indeholdt i almenboligloven på tids-punktet for Samsø Kommunens udpegning af en midlertidig forretningsfører:

”§ 33. I en almen boligorganisation vælger boligorganisationens øverste myn-dighed alle eller flertallet af bestyrelsens medlemmer. Mindst halvdelen skal væ-re beboere i boligorganisationen. I forretningsførerorganisationer og i andelssel-skaber skal dog mindst halvdelen være beboere i datterorganisationernes og de administrerede organisationers bestyrelser. I en almen garantiorganisation, her-under en almen forretningsførerorganisation, der er godkendt som en garanti-or-ganisation, vælger garantforsamlingen et eller flere medlemmer til boligorgani-

sationens bestyrelse. Herudover vælges bestyrelsesmedlemmerne i overensstemmelse med boligorganisationens vedtægter.

Stk. 2. Medlemmer af en almen boligorganisationens bestyrelse vælges for højst 2 år ad gangen. Genvalg kan finde sted. Bestyrelsen skal bestå af et ulige antal medlemmer. Et bestyrelsesmedlem kan til enhver tid afsættes af den, der har valgt eller udpeget den pågældende. For kommunalbestyrelsesudpegede medlemmer finder reglerne i lov om kommunernes styrelse anvendelse.

Stk. 3. I selvejende ældreboliginstitutioner vælger afdelingsbestyrelsen flertallet af bestyrelsens medlemmer. Mindst halvdelen skal være beboere i den selvejende institution, jf. dog stk. 4. Herudover vælges bestyrelsesmedlemmer i overensstemmelse med den selvejende institutions vedtægter. Socialministeren vil dog efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i den kommune, hvor de selvejende almene ældreboliger agtes etableret, i ganske særlige tilfælde helt undtagelsesvis kunne bestemme, at beboerne kun kan vælge et antal, der svarer til en under halvdelen af medlemmerne i institutionens bestyrelse, hvis fundats, vedtægter eller lignende, der den 25. april 1996 er gældende for den organisation, der tager initiativ til at oprette den selvejende institution, er til hinder for, at beboerne udpeger flertallet af bestyrelsens medlemmer.

Stk. 4. I almene boligorganisationer og i selvejende institutioner, der udelukkende består af ældreboliger, der bebos af svage og plejekrævende beboere, kan kommunalbestyrelsen eller regionsrådet beslutte, at beboerrepræsentanterne i boligorganisationens bestyrelse udpeges af kommunalbestyrelsen eller regionsrådet blandt beboere, pårørende eller andre, der vil kunne varetage beboernes interesser. Tilsvarende finder anvendelse, hvis der i en selvejende institution ikke er valgt afdelingsbestyrelse eller afdelingsbestyrelsen har nedlagt sit hverv, uden at en ny afdelingsbestyrelse er valgt.

Stk. 5. ...

§ 34. Boligtagerne i en almen boligafdeling kan på et afdelingsmøde vælge en afdelingsbestyrelse til at udøve medindflydelse. Afdelingsbestyrelsen skal bestå af et ulige antal medlemmer. Til afdelingsmødet indkaldes samtlige boligtager og boligorganisationens bestyrelse. Boligorganisationens bestyrelse kan bemyndige andre til at deltage i mødet. Et afdelingsmøde kan beslutte, at en siddende afdelingsbestyrelse eller et eller flere afdelingsbestyrelsesmedlemmer afsættes før udløbet af funktionsperioden.

Stk. 2. Et afdelingsmøde kan ved stemmeflerhed blandt de stemmeberettigede deltagere beslutte, at en lejer- eller beboerforenings bestyrelse er afdelingsbestyrelse, hvis et flertal af boligtagerne er tilsluttet foreningen, og hvis foreningen kun har medlemmer, der bor i afdelingen. Et senere afdelingsmøde kan beslutte, at der på ny skal vælges afdelingsbestyrelse efter reglerne i stk. 1, 1.-3. pkt.

Stk. 3. Der må ikke tillægges afdelingsbestyrelsen vederlag for dens virksomhed.

Stk. 4. Er der i en afdeling ikke valgt afdelingsbestyrelse, eller har en afdelingsbestyrelse nedlagt sit hverv, uden at ny afdelingsbestyrelse er valgt, varetager boligorganisationens bestyrelse de funktioner, der er henlagt til afdelingsbestyrelsen.

Stk. 5. Et afdelingsmøde kan beslutte at uddelegere afdelingsbestyrelsens og afdelingsmødets kompetence på en række områder til en eller flere beboergrupper.

Stk. 6. Nærmere regler om valg af afdelingsbestyrelse og dennes virksomhed fastsættes i vedtægterne.

§ 35. Afdelingsbestyrelsen godkender driftsbudget og årsregnskab for afdelingen.

§ 36. Afdelingsbestyrelsen forelægger driftsbudget for afdelingsmødet til godkendelse. Godkendelse skal ske ved urafstemning blandt afdelingens boligtagere, når krav herom fremsættes af det i vedtægterne fastsatte nødvendige antal stemmeberettigede deltagere på afdelingsmødet. Antallet kan i vedtægterne højst fastsættes til at udgøre 25 pct. af de fremmødte stemmeberettigede deltagere. Afdelingsmødet afgør, om årsregnskab skal forelægges afdelingsmødet til godkendelse. Er afdelingsbestyrelse ikke valgt, skal driftsbudget og årsregnskab forelægges afdelingsmødet af boligorganisationens bestyrelse.

Stk. 2. Forøges de ejendomsskatter, der påhviler boligafdelingen, i budgetperioden, kan forelæggelse af et revideret driftsbudget dog undlades. Det samme gælder, hvis der pålægges afdelingen nye eller forøgede afgifter til vand, el, renovation eller lignende efter takster, der er fastsat eller godkendt af en offentlig myndighed.

§ 37. Afdelingsbestyrelsen forelægger de overordnede rammer for iværksættelse af arbejder og aktiviteter i afdelingen for afdelingsmødet til godkendelse, forinden disse iværksættes, jf. dog § 41.

Stk. 2. Afdelingsmødet kan træffe beslutning om iværksættelse af forebyggende arbejder rettet mod boligområdet og de enkelte beboere med henblik på at styrke det sociale liv og netværk i boligområdet, såfremt afdelingsmødet samtidig tiltræder den nødvendige lejeforhøjelse.

Stk. 3. Medfører et arbejde eller en aktivitet lejeforhøjelse, der overstiger 15 pct. af den gældende årsleje, skal godkendelse ske ved urafstemning blandt afdelingens boligtagere, når krav herom fremsættes af det i vedtægterne fastsatte nødvendige antal stemmeberettigede deltagere på afdelingsmødet. Antallet kan i vedtægterne højst fastsættes til at udgøre 25 pct. af de fremmødte stemmeberettigede deltagere.

§ 37 a. Er den ejendom, hvor afdelingen er beliggende, opdelt i ejerlejligheder, handler boligorganisationens bestyrelse på afdelingens vegne på ejerforeningens generalforsamling.

Stk. 2. Bestyrelsen skal handle i overensstemmelse med afdelingsmødets beslutninger i spørgsmål vedrørende ejerforeningens husorden.

Stk. 3. Inden afholdelse af ejerforeningens generalforsamling skal afdelingsbestyrelsen godkende bestyrelsens indstilling om at stemme for eller imod eller at fremsætte forslag om eller ændringsforslag til

- 1) driftsbudget,
- 2) årsregnskab,
- 3) forslag, som har betydning for fællesudgifternes størrelse, og
- 4) forslag om iværksættelse af øvrige arbejder eller aktiviteter i ejendommen.

Stk. 4. Afdelingsmødet kan beslutte, at afdelingsbestyrelsen skal forelægge bestyrelsens indstillinger for afdelingsmødet til godkendelse. Godkendelse skal ske ved urafstemning blandt afdelingens boligtagere, når krav herom fremsættes af 25 pct. af de fremmødte stemmeberettigede deltagere.

Stk. 5. Meddeler kommunalbestyrelsen pålæg efter § 41, kan bestyrelsen uden samtykke fra afdelingen søge de i § 41 nævnte arbejder iværksat i ejerforeningen.

Stk. 6. Er den ejendom, hvor afdelingen er beliggende, omfattet af en grundejerforening, handler boligorganisationens bestyrelse på afdelingens vegne på grundejerforeningens generalforsamling. Boligorganisationen og afdelingen beslutter i samarbejde, hvordan afdelingen får indflydelse på de beslutninger, der træffes på grundejerforeningens generalforsamling.

Stk. 7. Bestyrelsen indbringer eventuelle tvistigheder mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen eller afdelingsmødet, jf. stk. 3, 4 og 6, for kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

§ 37 b. Afdelingsmødet kan træffe beslutning om gennemførelse af bestemte forbedringer af det lejede efter lejerens ønske og om gennemførelse af sådanne forbedringer af ledige lejemål. Forbedringerne finansieres med annuitetslån med en maksimal løbetid på 20 år. Afdelingsmødet kan fastsætte nærmere rammer for den enkelte lejers adgang til at få forbedret sin bolig, herunder fastsætte maksimumsbeløb for anskaffelsesummerne for de enkelte forbedringsarbejder. Boligorganisationen godkender afdelingsmødets beslutninger.

Stk. 2. Boligorganisationens bestyrelse indbringer eventuelle uenigheder mellem boligorganisationen og afdelingsmødet om afdelingsmødets beslutninger efter stk. 1 for kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige administrative afgørelse.

Stk. 3. Stk. 1 omfatter ikke hårde hvidevarer.

§ 38. (Ophævet)

§ 39. Afdelingsbestyrelsen påser, at der er god orden i afdelingen. Afdelingsbestyrelsen skal orienteres om ledelsens ansættelse og afskedigelse af ejendomsfunktionærer. Afdelingsbestyrelsen kan være til stede ved de i § 154 omhandlede eftersyn, og skal orienteres om den rapport, der udfærdiges på baggrund af eftersynet.

§ 40. Afdelingsmødet fastsætter en husorden for afdelingen.

Stk. 2. Er afdelingen omfattet af en ejerforening, som er etableret ved indretning af uudnyttede tagetager eller ved påbygning af yderligere etager efter lov om ejerlejligheder § 10, stk. 3 eller 6, fastsættes husordenen af ejerforeningen. Det samme gælder, hvis afdelingen er omfattet af en ejerforening, som er etableret ved salg efter kapitel 5 a.

§ 41. Hvis kommunalbestyrelsen meddeler pålæg herom, kan boligorganisationens bestyrelse uden samtykke fra afdelingsbestyrelse og afdelingsmøde iværksætte vedligeholdelsesarbejder og fornyelser, rimelige moderniserings- og forbedringsarbejder, kollektive anlæg, ekstraordinære renoveringsarbejder samt udbedring af byggeskader og gennemførelse af bygningsændringer m.v. efter § 91, stk. 1.

§ 42. Boligorganisationens bestyrelse indbringer eventuelle tvistigheder mellem bestyrelsen og afdelingsbestyrelsen eller afdelingsmødet om driftsbudget og årsregnskab for kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige administrative afgørelse.

§ 43. Bestemmelserne i § 34, stk. 1-3, 5 og 6, og §§ 35-40 finder tilsvarende anvendelse på kommunale og regionale almene ældreboliger, som ejes af en kommune eller en region.

Stk. 2. Bestemmelserne i § 33, stk. 2, og §§ 34-42 finder tilsvarende anvendelse på selvejende almene ungdoms- og ældreboliger. Bestemmelsen i § 33, stk. 2, 3. pkt., finder dog ikke anvendelse på selvejende almene ungdomsboliger.

§ 44. Socialministeren kan fastsætte nærmere regler om de i §§ 33-42 nævnte forhold.

3. Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse

3.1. Tilsynet med kommunerne varetages af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er i almindelighed ikke klageinstans over for statsforvaltningerne. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter.

Der henvises til § 47, § 48, § 53, stk. 1, og § 53a, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1440 af 1. november 2010 med senere ændringer).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har efter en gennemgang af sagen fundet anledning til at udtale sig om, hvorvidt Samsø Kommune i forbindelse med udpegning af en midlertidig forretningsfører efter almenboliglovens § 165 har tilsidesat en pligt til at partshøre, herunder om der er sket tilsidesættelse af en pligt til at gennemføre en udvidet partshøring.

3.2. Det følger af forvaltningslovens § 2, stk. 1, at loven gælder for behandling af sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Samsø Kommunes beslutning om at udpege en midlertidig forretningsfører samt beslutningen om efterfølgende at forlænge aftalen med forretningsføreren er truffet i medfør af de tilsynsbeføjelser, der er tillagt kommunalbestyrelsen i medfør af lov om almene boliger mv. Det følger af § 164, stk. 1, i almenboligloven, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med de almene boligorganisationer. Det følger af samme lovs § 165, stk. 2 og 3, at kommunalbestyrelsen kan udpege en forretningsfører til midlertidigt at overtage boligorganisationens administration, samt at kommunalbestyrelsen i særlige tilfælde kan udpege en forretningsfører, der midlertidigt varetager de funktioner i boligorganisationen eller i en af boligorganisationens afdelinger, som i henhold til boligorganisationens vedtægter er tillagt boligorganisationens og afdelingens ledelse.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Samsø Kommunalbestyrelses beslutning om at udpege en midlertidig forretningsfører samt den efterfølgende forlængelse af aftalen i medfør af almenboliglovens § 165 er en afgørelse omfattet af forvaltningslovens § 2, stk. 1.

3.3. Almenboligloven angiver ikke nærmere betingelser for eller procedurekrav til udpegning af en midlertidig forretningsfører i medfør af lovens § 165, stk. 2 og 3. I fraværet af sådanne regler gælder forvaltningsrettens almindelige krav til en forvaltningsmyndigheds afgørelser, herunder bl.a. kravet om partshøring. Forvaltningslovens regler om partshøring fremgår af kapitel 5 i lovbekendtgørelse nr. 1365 af 17. december 2007, som ændret ved lov nr. 501 af 12. juni 2009 og lov nr. 503 af 12. juni 2009.

Det følger således af forvaltningslovens 19, stk. 1, at kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Dette gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Forvaltningsloven indeholder ikke nærmere bestemmelser om, hvem der skal anses for part i en afgørelsessag. Det fremgår imidlertid af lovens forarbejder, at man har henholdt sig til den almindelige forståelse af begrebet i forvaltningsretlig litteratur og praksis. Det fremgår af den forvaltningsretlige litteratur og praksis, at kerneområdet for partsbegrebet er afgørelsens adressat, men også andre, der har en mere afledt interesse i sagens udfald, kan efter omstændighederne have partsstatus. Som en betingelse for det sidste antages det normalt, at den pågældende skal have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald.

Væsentlighedsbetingelsen ved fastlæggelse af partsbegrebet indebærer normalt, at der skal være et vist direkte forhold mellem den involverede interesse og parten. Partsstatus er dog ikke udelukket ved enhver form for afledt interesse. Der må foretages en konkret vurdering, hvorunder bl.a. mængden og arten af de led, der indgår mellem sagens udfald og den aktuelle betydning for den pågældende inddrages.

I de tilfælde, hvor der opstår tvivl, om en person kan anses for part i en sag, må der navnlig lægges vægt på, hvor væsentlig den pågældendes interesse i sagen er, og hvor nært denne interesse er knyttet til sagens udfald. Partsbegrebet omfatter som udgangspunkt i hvert fald den, hvis interesse i den verserende eller afgjorte sags udfald er af en sådan intensitet, at den efter forvaltningslovens almindelige regler gør den pågældende kompetent til at påklage afgørelsen til en rekursinstans eller til at indbringe den for domstolene.

Der henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2. oplag 2001, s. 135 ff. og s. 271 ff., Jens Garde m.fl., Forvaltningsret, Sagsbehandling, 5. udgave (2001), s. 171 ff. og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 61 ff.

3.4. For at vurdere, hvorvidt henholdsvis beboerorganer eller de enkelte beboere i Samsø Boligselskab er at anse for part i Samsø Kommunes tilsynssag om udpegning af en midlertidig forretningsfører i Samsø Ældreboligselskab, er det afgørende, om de kan anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagens udfald, samt hvor nært denne interesse er knyttet til sagens ud-

fald. De samme betragtninger gør sig gældende i forhold til vurderingen af, om den hidtidige forretningsfører Domea kan anses som part i sagen.

På baggrund af sagens oplysninger lægger Indenrigs- og Sundhedsministeriet til grund, at der på tidspunktet for Samsø Kommunalbestyrelses beslutning om at udnævne en midlertidig forretningsfører ikke var etableret en lovlig og funktionsdygtig bestyrelse eller repræsentantskab i Samsø Ældreboligselskab, der har været kompetente til at træffe retligt bindende beslutninger på Samsø Ældreboligselskabs vegne. Spørgsmålet om en eventuel partshøringspligt i forhold til en bestyrelse og/eller et repræsentantskab for Samsø Ældreboligselskab er allerede af den grund ikke aktuelt.

I forhold til spørgsmålet om en eventuel pligt til at partshøre de enkelte beboere i Samsø Ældreboligselskab er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at Samsø Kommune ikke har været forpligtet til at foretage partshøring af de enkelte beboere, da disse ikke havde en sådan væsentlig og individuel interesse i kommunens beslutning om at udpege en midlertidig forretningsfører, at disse har partsstatus i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har lagt vægt på, at de enkelte beboere i Samsø Ældreboligselskab hverken er adressater for eller klageberettigede i relation til Samsø Kommunalbestyrelses beslutning om at udnævne en midlertidig forretningsfører. De enkelte beboeres interesse i kommunalbestyrelsens beslutning er efter ministeriets opfattelse af almen karakter. Indenrigs- og Sundhedsministeriets bemærker endvidere, at den omstændighed, at der ikke er etableret en lovlig og funktionsdygtig bestyrelse og et repræsentantskab i Samsø Ældreboligselskab, hvorigennem beboerne kunne udøve deres adgang til beboerdemokrati, ikke i denne situation har den afledede effekt, at den enkelte beboer opnår partsstatus i relation til afgørelser, hvor en bestyrelse eller et repræsentantskab kunne tænkes at ville have partsstatus.

Statsforvaltningens anbringender om beboernes økonomiske interesser ændrer ikke herved. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at de økonomiske interesser, som beboerne måtte have i omfanget af selskabets investeringer og forbedringsarbejder, alene kan have forbindelse til størrelsen af de enkelte beboeres husleje. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har lagt vægt på, at det renoveringsarbejde, som skulle gennemføres i Samsø Ældreboligselskab, og de omkostninger, der ville være forbundet hermed, bl.a. var en konsekvens af retlige forpligtelser pålagt Samsø Ældreboligselskab bl.a. i afgørelser fra beboerklagenævn. Disse udgifter skulle således være afholdt uafhængigt af Samsø Kommunes beslutning om at udpege en midlertidig forretningsfører. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har desuden lagt vægt på, at den midlertidige forretningsfører alene kunne handle inden for rammerne af kommunalbestyrelsens tilsyn – på lige fod med det tilsyn, kommunalbestyrelsen ville have udøvet i forhold til eventuelle bestyrelsesdispositioner af samme art.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets finder endvidere, at Domea ikke har en sådan væsentlig og individuel interesse i sagen, at de kan betragtes som part i relation til Samsø Kommunes beslutning om at udpege en midlertidig forretningsfører i Samsø Ældreboligselskab. Den omstændighed, at kommunalbestyrelsens beslutning om at indsætte et andet selskab end Domea som midlertidig forretningsfører i Samsø Ældreboligselskab medfører et ophør af kon-

traktsforholdet med Domea, har efter Indenrigs- og Sundhedsministeriet ikke en sådan karakter af en væsentlig og individuel interesse, at Domea får partsstatus i relation til kommunalbestyrelsens beslutning.

3.5. Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal desuden bemærke følgende i relation til spørgsmålet om udvidet partshøringspligt, såfremt der havde været fysiske eller juridiske personer i den konkrete sag, som kunne siges at have partsstatus.

Under visse nærmere angivne omstændigheder har myndigheder en videregående parthøringspligt end den, der er fastsat i forvaltningslovens § 19, stk. 1.

En videregående forpligtigelse til at foretage partshøring end den, der er kommet til udtryk i forvaltningslovens §§ 19-21, kan følge af særlige bestemmelser fastsat i henhold til lov på de enkelte forvaltningsområder. De ulovbestemte regler om partshøring, som var gældende forud for forvaltningslovens ikrafttræden, gælder desuden fortsat som supplement til forvaltningslovens bestemmelser om partshøring. En særlig høringspligt kan også følge af retspraksis.

Det er i ombudsmands- og retspraksis fastslået, at der bl.a. i sager om uansøgt afsked på grund af disciplinære forseelser, samarbejdsvanskeligheder, uegnethed m.v. eller anvendelse af andre sanktioner over for offentlige ansatte gælder en videregående ulovbestemt partshøringspligt, der omfatter ikke blot sagens faktum, men også sagens retlige grundlag.

Der kan bl.a. henvises til FOB 1990.339, FOB 1991.200, FOB 2001.167, FOB 2001.552, FOB 2003.192, FOB 2007.191 samt UfR 1994.198V, UfR 1999.1337H og UfR 2003.721V. Der kan endvidere henvises til Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave 2001, side 371 ff. og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 531 ff.

Det antages i den juridiske litteratur, at der tillige gælder en videregående ulovbestemt partshøringspligt i visse andre tilfælde, herunder bl.a. i forbindelse med forvaltningsafgørelser, der griber dybt ind i en parts erhvervsmuligheder, f.eks. inddragelse af næringsretlige tilladelser såsom beværterbevilling, hyrevognstilladelse samt diverse autorisationer. I disse tilfælde, hvor der er tale om indgreb af vidtrækkende betydning for parten, bør der som hovedregel gives vedkommende lejlighed til at udtale sig om hele beslutningsgrundlaget, såvel de faktiske oplysninger som eventuelle andre, væsentlige partsindlæg.

Der kan henvises til Vogter, Forvaltningslovens med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 374 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, side 534.

Retstilstanden på dette punkt er imidlertid ikke klar. Der kan henvises til ombudsmandens udtalelse i en sag vedrørende Rigspolitiets sletning af en tolk fra en tolkefortegnelse, FOB 1999.226, hvoraf følgende fremgår:

”Disse ulovbestemte regler gælder i forbindelse med uansøgt afsked af personale i offentlig tjeneste og muligvis også i sager om inddragelse af næringsretlige tilladelser og lignende, jf. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (1994), s. 347ff.

...

Under hensyn til det beskrevne sagsforløb og til den usikkerhed der er forbundet med udstrækningen af området for den ulovbestemte partshøringspligt, finder jeg ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere at Rigspolitechefen nægtede Dem adgang til en udvidet partshøring forud for sin afgørelse af 18. august 1997. Jeg skal dog bemærke at det ville have været bedst stemmende med god forvaltningsskik såfremt Rigspolitechefen havde givet Dem en yderligere mulighed for at fremkomme med Deres bemærkninger til sagen efter at have gjort Dem bekendt med sin indstilling.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal bemærke, at det er ministeriets opfattelse, at der ikke i den konkrete sag – havde der været fysiske eller juridiske personer med partsstatus – er grundlag for at fastslå, at der skulle gælde en ulovbestemt udvidet partshøringspligt.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har lagt vægt på, at der hverken i den juridiske litteratur eller i praksis er fornødent grundlag for at fastslå en pligt til udvidet partshøring på dette område. Statsforvaltningens anbringende om, at pligten til at foretage en udvidet partshøringspligt skulle være til stede, da der er tale om så væsentlig en indgriben i beboerdemokratiet og i parternes situation, synes heller ikke at kunne finde støtte i retspraksis eller andet retsgrundlag.

3.6. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag meddelt statsforvaltningen sin retsopfattelse. Ministeriet foretager sig herefter ikke yderligere i sagen. Samsø Kommune og Socialministeriet er samtidig orienteret om ministeriets retsopfattelse.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen