

Udskriftsdato: 15. december 2025

FOU nr 2019.13 (Gældende)

2019-13. Kommunes efterlevelse af habilitetsregler i sag om borgmesters relation til privat firma

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LBK nr 433 af 22/04/2014 § 3, stk. 1, nr. 5, § 3, stk. 2, § 3, stk. 3 - LBK nr 1156 af 20/09/2018 § 144 -

LBK nr 47 af 15/01/2019 § 3, stk. 1, § 31, stk. 3, § 64 a, stk. 5

2019-13. Kommunes efterlevelse af habilitetsregler i sag om borgmesters relation til privat firma

Ombudsmanden rejste af egen drift en sag over for en kommune om kommunens efterlevelse af reglerne om habilitet. Anledningen var en omtale i medierne af, at kommunens daværende beskæftigelses- og integrationsborgmester i forbindelse med fejringen af en rund fødselsdag havde fået stillet et lokale gratis til rådighed af et privat firma, som Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen samarbejdede med om bl.a. at tage unge socialt udsatte ind som lærlinge.

Ombudsmanden var efter en samlet vurdering enig med kommunen i, at der ikke forelå et venskabsforhold mellem borgmesteren og direktøren for det private firma, som medførte inhabilitet efter § 3, stk. 1, nr. 5.

Derimod havde udlånet af lokalet i forbindelse med fejringen af borgmesterens fødselsdag efter ombudsmandens opfattelse karakter af en gave, som borgmesteren ikke burde have taget imod. Spørgsmålet om inhabilitet for borgmesteren som følge af denne gave måtte give anledning til en vis tvivl, men det var samlet set ombudsmandens opfattelse, at borgmesteren blev inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forhold til enhver sag, som vedrørte firmaet og dets direktør.

Ombudsmanden lagde til grund, at borgmesteren ikke på nogen måde havde medvirket ved behandlingen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen af konkrete sager om placering af ledige i firmaet. Allerede af denne grund fandt han ikke, at behandlingen af de pågældende sager i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen var behæftet med mangler som følge af borgmesterens inhabilitet. Ombudsmanden mente heller ikke, at der forelå en sådan interesse hos borgmesteren, at der kunne blive tale om afledt inhabilitet hos medarbejderne i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Derimod burde borgmesteren som følge af sin inhabilitet ikke have deltaget i beslutningen om at uddele en erhvervspris til firmaet. Ombudsmanden fandt dog ikke grundlag for at henstille, at sagen blev genoptaget.

(Sag nr. 17/04550)

Ombudsmandens redegørelse

I det følgende gengives ombudsmandens redegørelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

1. Baggrund

Jeg har rejst sagen af egen drift på baggrund af omtale i medierne af, at A, den daværende beskæftigelses- og integrationsborgmester i Københavns Kommune, tilbage i august 2014 – i forbindelse med sin 30-års fødselsdag – fik stillet et lokale gratis til rådighed af firma B.

Det fremgik bl.a. af omtalen, at Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning samarbejder med firma B om f.eks. at tage unge socialt udsatte ind som lærlinge. Desuden fremgik det, at A som medlem af en dommerkomité havde været med til at give firma B Københavns Erhvervspris 2017.

Den 13. oktober 2017 bad jeg Københavns Kommune om en udtalelse om A's habilitet i forhold til firma B.

Den 26. oktober 2017 bad jeg Københavns Kommune om at inddrage endnu et forhold i sit svar til mig. Det skyldtes, at A den 14. oktober 2016 skulle have rettet henvendelse til direktøren for Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning i en byggesag vedrørende bl.a. firma B.

Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune godkendte den 31. oktober 2017, at A blev fritaget for sit medlemskab af Borgerrepræsentationen (og som følge heraf for hvervet som borgmester) med virkning fra den 31. oktober 2017.

Jeg har bl.a. modtaget tre redegørelser i sagen fra Københavns Kommune samt en række sagsakter.

Redegørelserne er udarbejdet for Københavns Kommune af advokatfirma C. Det er imidlertid Københavns Kommune, der efter ombudsmandsloven har ansvaret for at udtale sig over for ombudsmanden. I det følgende refererer jeg derfor alene til Københavns Kommune.

Jeg har desuden modtaget yderligere udtalelser fra Københavns Kommune, senest den 20. december 2018.

Jeg har også modtaget bemærkninger til sagen fra A.

2. Konklusion

- Som sagen foreligger oplyst for mig, er jeg efter en samlet vurdering enig med kommunen i, at der ikke foreligger et venskabsforhold mellem A og D (medejer af firma B) af en karakter, der medfører inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Se nærmere pkt. 5.1.
- Jeg kan konstatere, at en række af de foreliggende oplysninger om firma B's involvering i A's byggesag ikke er entydige og i øvrigt bestrides af såvel firma B som A selv. Jeg finder ikke, at det er muligt inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse at trænge til bunds i de økonomiske forhold mellem firma B og A i denne sag.

Derfor har jeg ikke grundlag for at fastslå, at A kan siges at have modtaget gaver eller andre fordele fra firmaet, således at der som følge heraf er opstået spørgsmål om inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Se nærmere pkt. 5.2.

- Det er min opfattelse, at udlånet af et lokale til A i forbindelse med fejringen af hendes 30-års fødselsdag havde karakter af en gave, som A ikke burde have taget imod.

Spørgsmålet om inhabilitet for A som følge af denne gave må give anledning til en vis tvivl, men det er samlet set min opfattelse, at A blev inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forhold til enhver sag, som vedrørte firma B og D. Se nærmere pkt. 5.3.2.2.a).

- Jeg finder ikke, at behandlingen af sager i Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning om placering af ledige i firma B er behæftet med mangler som følge af A's inhabilitet. Se nærmere pkt. 5.3.2.2.b).
- Det er min opfattelse, at A som følge af inhabilitet ikke burde have deltaget i beslutningen om at uddele Københavns Erhvervspris 2017. Jeg har dog ikke fundet grundlag for at henstille til Københavns Kommune at genoptage sagen. Se nærmere pkt. 5.3.2.2.c).
- Jeg finder, at der som følge af Københavns Kommunes håndtering af en række henvendelser fra A til kommunens Teknik- og Miljøforvaltning må påhvile kommunen et særligt ansvar for at sikre, at alle involverede – dvs. både embedsmænd og politikere – har en korrekt forståelse af, hvordan henvendelser fra politikere, der kan involvere en personlig interesse, bør håndteres. Se nærmere pkt. 6.

3. Afgrænsning af min undersøgelse

3.1. Sagens hovedspørgsmål

Sagen rejser to hovedspørgsmål:

- Spørgsmålet om, hvorvidt dispositioner i Københavns Kommune er behæftet med mangler som følge af eventuel inhabilitet hos A – jf. nedenfor under pkt. 4 og pkt. 5.
- Spørgsmålet om Københavns Kommunes håndtering af henvendelser fra A – jf. nedenfor under pkt. 6.

3.2. Nærmere om mit fokus i sagen

Som nævnt fratrådte A som beskæftigelses- og integrationsborgmester i Københavns Kommune med virkning fra den 31. oktober 2017.

Ombudsmandsundersøgelser rettes typisk ikke mod enkeltpersoner, men mod myndigheder. Se f.eks. Jon Andersen mfl., Ombudsmandsloven med kommentarer, 2. udgave (2013), s. 298.

Min undersøgelse i denne sag er ikke rettet mod A, men mod Københavns Kommune. Det er således ikke formålet med undersøgelsen at vurdere A's personlige forhold og adfærd i sagen. Formålet er i stedet – bl.a. med fremadrettet sigte – at vurdere, om Københavns Kommune har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af sine opgaver, jf. ombudsmandslovens § 21.

Jeg behandler derfor kun A's personlige forhold og adfærd i sagen, i det omfang det er nødvendigt for at kunne vurdere sagen i forhold til Københavns Kommune.

På den baggrund er der spørgsmål i sagen, som jeg ikke er gået nærmere ind i. Det gælder f.eks. spørgsmål om A's personlige underretningspligt efter forvaltningslovens § 6, stk. 1, om inhabilitet.

3.3. Injuriesag

Mens jeg har behandlet sagen, har A's advokat – den 4. oktober 2018, som jeg forstår det – udtaget stævning mod medierne E og F med påstand om, at de sagsøgte ikendes straf for ærekrænkelse efter straffelovens § 267, og at en række ytringer fremsat i E og en række læserkommentarer udbredt på henholdsvis E's og F's Facebook kendes ubeføjede efter straffelovens § 273.

Jeg har i den forbindelse overvejet, om jeg i lyset af bestemmelserne i § 7, stk. 2, og § 16 i lov om Folketingets Ombudsmand burde stoppe min undersøgelse af sagen.

Efter en vurdering af forholdet mellem de to sager har jeg ikke fundet grundlag for dette.

4. Spørgsmålet om A's habilitet

4.1. Retsgrundlaget

4.1.1. Offentligt ansattes modtagelse af gaver

Efter straffelovens § 144 kan bl.a. offentligt ansatte, der modtager bestikkelse, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 år.

Der findes ikke herudover lovgivning, som udtrykkeligt regulerer offentligt ansattes adgang til at modtage gaver og andre fordele i forbindelse med deres

arbejde. Forholdet er i stedet reguleret af almindelige forvaltningsretlige principper.

Disse principper sætter grænser for, hvad offentligt ansatte kan modtage af gaver og andre fordele. Det grundlæggende formål er at undgå risiko for, at der kan rejses tvivl om offentligt ansattes upartiskhed, eller at der opstår mere generel mistillid til de hensyn, som ligger bag den offentlige forvaltnings afgørelser og beslutninger.

I "God adfærd i det offentlige" (2017), der er udarbejdet af Moderniseringsstyrelsen i samarbejde med KL og Danske Regioner, er der i kapitel 6 en nærmere beskrivelse af grænserne for offentligt ansattes modtagelse af gaver og andre fordele.

Følgende fremgår bl.a. af vejledningen:

"6. Gaver og andre fordele

Indledning

Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke modtage gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder i forbindelse med deres arbejde.

Begrebet gaver og andre fordele skal forstås bredt, dækkende både fysiske ting, som fx chokolade, vin og bøger, og ikkefysiske ting, som fx tilbud om rabatter, rejser, kurser eller forplejning. Der kan også være tale om pengegaver, fx i form af begunstigelse ved testamente.

Nedenfor i kapitlet gennemgås en række eksempler på gaver og andre fordele, og hvornår de undtagelsesvist kan modtages. Fælles for de eksempler på gaver, som nævnes i dette kapitel, er, at de – uanset gavens værdi og motivet bag at give gaven – tilbydes den ansatte i kraft af dennes stilling i det offentlige. Giveren kan være en borger, en privat virksomhed, en interesseorganisation eller anden ekstern part.

...

Retsgrundlaget

...

De forvaltningsretlige principper om modtagelse af gaver og andre fordele skal ligesom reglerne om habilitet forebygge, at der opstår situationer, hvor der kan rejses tvivl om, hvorvidt den ansatte vil være saglig og upartisk i varetagelsen af sine arbejdsopgaver. Reglerne har dermed også til formål at beskytte den ansatte.

Overordnet skal principperne medvirke til at sikre befolkningens tillid til det offentlige.

...

Udgangspunkt

Offentligt ansatte må som det klare udgangspunkt ikke modtage gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder, som de tilbydes i kraft af deres ansættelse.

En ansat, der bliver tilbudt en gave eller en fordel fra en person eller virksomhed, bør således undlade at tage imod den, hvis den har sammenhæng med den pågældendes ansættelse i det offentlige. Dette gælder både i tilfælde, hvor gavegiveren er eller har været part i en sag hos myndigheden, og i tilfælde, hvor gavegiveren ikke tidligere har haft en sag under behandling hos den pågældende myndighed.

Tilfælde, hvor der helt undtagelsesvist kan modtages gaver eller andre fordele

I visse tilfælde kan gaver eller andre fordele helt undtagelsesvist modtages. Om en gave eller anden fordel bør afslås eller helt undtagelsesvist kan modtages, afhænger af gavens eller fordelens art og den sammenhæng, hvori den tilbydes. Der kan ikke opstilles fx en beløbsmæssig bagatelgrænse for, hvornår ansatte kan modtage en gave. Der må i alle tilfælde foretages en konkret vurdering af, om en gave eller en fordel falder inden for de meget begrænsede undtagelser, hvor det er i orden at modtage den.

I denne konkrete vurdering kan bl.a. – med forskellig vægt fra sag til sag – indgå følgende overvejelser:

- Hvad er giverens relation til den offentligt ansatte og den ansattes arbejdsplads?
- Er der tale om en gave eller en fordel, der tilbydes den ansatte i kraft af dennes stilling som offentligt ansat?
- Forventer giveren en modydelse fra den ansatte, eller kan en accept af gaven eller fordelene give en forventning herom?
- Har gaven eller fordelene en beskeden økonomisk værdi?
- Vil en accept af gaven eller fordelene kunne forstyrre den ansattes udførelse af sine pligter, fx sætte den ansatte i en følelse af taknemmelighedsgæld?
- Kan der stilles spørgsmål ved den ansattes upartiskhed, hvis den ansatte modtager gaven eller fordelene?

Ved invitationer til arrangementer mv., fx en frokost, kan det yderligere overvejes, om der er tale om et naturligt led i en samarbejdsrelation, om der foreligger et fagligt formål med deltagelse i arrangementet, og om det faglige formål udgør den bærende del af arrangementet. Her vil bl.a. arrangementets karakter, omfang, målgruppe og den ansattes arbejdsopgaver og stilling kunne have betydning.

Det kan også være relevant at overveje, om deltagelse i et arrangement mv. kan give anledning til fremtidige problemstillinger. For eksempel ud fra det synspunkt, at myndigheden ikke kun skal være, men også skal *fremstå* som neutral over for virksomheden og dennes konkurrenter.

Det anbefales, at den ansatte i tvivlstilfælde drøfter sagen med sin leder.

...

Eksempler

1) Egentlige gaver

Det generelle udgangspunkt

Udgangspunktet om, at offentligt ansatte ikke må modtage gaver eller andre fordele i forbindelse med deres arbejde, gælder også i situationer, hvor gavegiveren hverken har eller har haft en sag under behandling hos myndigheden.

Eksempel: En kommunalt ansat medarbejder modtager – måske sammen med en række andre ansatte i kommunen – en beskeden gave fra en virksomhed, selvom virksomheden (endnu) ikke har haft sager til behandling i kommunen.

Gaven skal returneres.

...

Lejlighedsgaver mv.

Offentligt ansatte kan modtage sædvanlige, beskedne lejlighedsgaver fra borgere eller virksomheder i forbindelse med arrangementer af personlig karakter, fx runde fødselsdage, jubilæer eller afsked.

Eksempel: Ved en reception i anledning af en ansats 25 års jubilæum ønsker en virksomhed, som den ansatte har jævnlige tjenstlige relationer til, at give den ansatte en passende gave, fx en bog eller en vingave.

Den ansatte kan modtage en sådan gave. ”

Det følger bl.a. af det anførte, at der ingen generel bagatelgrænse er for modtagelse af gaver, jf. Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 683. Udgangspunktet er, at gaver slet ikke må modtages, jf. Hans Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i forvaltningen (2011), s. 112.

Ministre og medlemmer af kommunalbestyrelser er som udgangspunkt undergivet de samme regler om modtagelse af gaver, som gælder for offentligt ansatte, jf. herved nærmere Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 687, med henvisning til bl.a. Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. S 1477 af 21. januar 2003 fra et medlem af Folketinget. Se endvidere Justitsministeriets besvarelse af 30. april 2009 af spørgsmål nr. 644 fra Folketingets Retsudvalg (REU Alm. del).

4.1.2. Reglerne om inhabilitet

Reglerne om inhabilitet har bl.a. til formål at forebygge, at uvedkommende (usaglige) hensyn får indflydelse på forvaltningens virksomhed, og at undgå, at der i omverdenen opstår mistillid til upartiskheden i forvaltningen.

I kap. 2 i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) er der fastsat regler om personlig, speciel inhabilitet. Bestemmelsen i § 3 har følgende ordlyd:

”§ 3. 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 eller tidligere i samme sag har været repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærtstående har en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagens udfald eller er repræsentant for nogen, der har en sådan interesse,
- 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,
- 4) sagen vedrører klage over eller udøvelse af kontrol- eller tilsynsvirksomhed over for en anden offentlig myndighed, og vedkommende tidligere hos denne myndighed har medvirket ved den afgørelse eller ved gennemførelsen af de foranstaltninger, sagen angår, eller
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

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. ”

Som det fremgår, falder inhabilitetsformerne i fire konkrete tilfældegrupper (§ 3, stk. 1, nr. 1-4) og en opsamlingsbestemmelse i § 3, stk. 1, nr. 5.

Det følger af § 3, stk. 2, at der skal være en påvirkningsrisiko, for at der foreligger inhabilitet.

Virkningen af speciel inhabilitet er, at den inhabile ikke må medvirke ved sagens behandling eller afgørelse, jf. § 3, stk. 3.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet har karakter af garantiforskrifter, hvis tilsidesættelse i forbindelse med en konkret afgørelse generelt må anses for en væsentlig retlig mangel, der som udgangspunkt vil medføre ugyldighed. Se bl.a. Niels Fenger mfl., *Forvaltningsret* (2018), s. 280 ff., Karsten Revsbech mfl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave (2014), s. 354 ff., og Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret. Rets-sikkerhed – Proces – Sagsbehandling*, 5. udgave (2018), s. 264 ff.

Efter § 2 i forvaltningsloven gælder lovens regler om inhabilitet kun for sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, og for forvaltningsmyndigheders behandling af sager om indgåelse af kontraktsforhold eller lignende privatretlige dispositioner.

Uden for forvaltningslovens anvendelsesområde gælder der en ulovbestemt retsgrundsætning om speciel inhabilitet. Denne retsgrundsætning har væsentlige lighedspunkter med habilitetsreglerne i forvaltningsloven.

Navnlig i tilfælde, hvor den faktiske forvaltningsvirksomhed har karakter af en beslutning, der minder om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, kan der på ulovbestemt grundlag foreligge inhabilitet, jf. Niels Fenger mfl., *Forvaltningsret* (2018), s. 251.

4.1.3. Særligt om opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5

a) Generelt om bestemmelsen

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, er der tale om inhabilitet, hvis der – ud over de tilfælde, der er nævnt i stk. 1, nr. 1-4 – foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Der er således tale om en opsamlingsbestemmelse.

b) Inhabilitet som følge af venskab

Ifølge forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 122) vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet efter bestemmelsen.

Det er i litteraturen anført, at nære venskaber vil kunne begrunde inhabilitet ud fra de samme betragtninger som ved såkaldt slægtsinhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2. Det er samtidig anført, at der bør anvendes en høj tærskel for at statuere venskabsinhabilitet, og at almindelige bekendtskaber falder uden for bestemmelsen. Det samme gælder efter litteraturen selv nære bekendtskaber.

Jeg henviser til Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), s. 103, Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013), s. 221, og Niels Fenger mfl., *Forvaltningsret* (2018), s. 268 ff.

Spørgsmålet om inhabilitet som følge af venskabsforhold ses ikke herudover at være nærmere behandlet i den juridiske litteratur. Der ses heller ikke at foreligge retspraksis af nærmere betydning for spørgsmålet.

c) Inhabilitet som følge af modtagelse af gaver

En offentligt ansat modtagelse af gaver kan efter omstændighederne begrunde inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

I Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011) er det på s. 112 anført, at ”som et yderligere eksempel på anvendelse af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kan nævnes tilfælde, hvor en forvaltningsperson uberettiget har modtaget gaver fra et firma, en borger eller andre”. Hans Gammeltoft-Hansen anfører desuden, at det dels på grund af tillidshensynet, dels for at understøtte gavereglernes efterlevelse formentlig vil være rigtigst i almindelighed at anse en forvaltningsperson, der uberettiget har modtaget en gave, for inhabil i forhold til enhver sag, som vedrører giveren.

Niels Fenger har på s. 225 i *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013) med henvisning til Hans Gammeltoft-Hansen anført, at det formentlig må antages, at en forvaltningsperson, der uberettiget har modtaget en gave, herefter bliver inhabil i forhold til sager, der vedrører giveren. Dette gælder ifølge Niels Fenger i hvert fald, når der ikke er forløbet længere tid mellem gaven og den pågældende sagsbehandling.

Spørgsmålet om inhabilitet som følge af uberettiget modtagelse af gaver ses ikke herudover at være behandlet i den juridiske litteratur.

Der ses heller ikke at være nærmere retspraksis vedrørende spørgsmålet om inhabilitet som følge af gavemodtagelse.

4.1.4. Forvaltningslovens § 3, stk. 2 – påvirkningsrisiko

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet, hvis der som følge af f.eks. sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Det følger af forarbejderne, at bestemmelsen i § 3, stk. 2, i praksis navnlig vil medføre, at en foreliggende interesse typisk ikke vil afskære den pågældende fra at udføre mere teknisk betonedede funktioner, der er uden betydning for den materielle beslutning i forbindelse med sagsbehandlingen i modsætning til selve beslutningsprocessen.

Således vil f.eks. rent tekniske funktioner som f.eks. journalisering, renskrivning, kopiering og afsendelse af post ikke kunne begrunde inhabilitet.

Jeg henviser bl.a. til Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), s. 115 ff. og s. 170.

4.1.5. Forvaltningslovens § 3, stk. 3 – virkningen

Virkningen af, at der foreligger inhabilitet, er, at den pågældende ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af vedkommende sag. Dette følger af forvaltningslovens § 3, stk. 3.

Forbuddet mod at medvirke ved behandlingen af sagen omfatter alle former for deltagelse i den indholdsmæssige forberedelse og ekspedition af sagen. Den pågældende må f.eks. heller ikke medvirke ved afgivelse af indstillinger eller fagkyndige udtalelser.

Den medvirken ved sagsbehandlingen, som er afskåret efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 3, er kun deltagelse i sagen som led i vedkommendes arbejde for den pågældende myndighed. En inhabil person vil derimod f.eks. kunne udtale sig til sagen i anden egenskab som part eller partsrepræsentant.

Jeg henviser til Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013), s. 236, og Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), s. 170.

4.1.6. Myndighedsinhabilitet

Forvaltningslovens § 3 omfatter kun personers inhabilitet og regulerer således ikke spørgsmålet om, hvorvidt en myndighed som sådan kan blive anset for inhabil.

Det er dog fast antaget, at der gælder en almindelig ulovbestemt retsgrundsætning om myndigheders inhabilitet. En myndighed kan f.eks. selv være part i en sag eller i øvrigt have en uvedkommende interesse i forhold til sagens behandling og afgørelse. De hensyn, der bærer reglerne om myndighedsinhabilitet, svarer til de hensyn, der bærer reglerne om personlig inhabilitet.

Hvis en person i en overordnet stilling i en myndighed er inhabil, opstår spørgsmålet, om de underordnede medarbejdere da også bliver inhabile.

Dette spørgsmål er der ikke udtrykkeligt taget stilling til i forvaltningsloven eller dens forarbejder.

I teorien er spørgsmålet om såkaldt afledt personlig inhabilitet eller myndighedsinhabilitet imidlertid behandlet flere steder.

Således anfører Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013),

s. 225, og *Forvaltningsret* (2018), s. 271, at det – i hvert fald hvor den overordnede er inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1 – antages, at også de underordnede medarbejdere ud fra betragtninger om et afhængighedsforhold til deres chef vil være inhabile til selv at træffe afgørelse.

Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), anfører s. 147, at der kan foreligge en særlig form for myndighedsinhabilitet, hvis lederen af en hierarkisk myndighed rammes af personlig inhabilitet, og der ikke i myndigheden findes en uafhængig stedfortræder. Om baggrunden for, at der i sådanne situationer kan opstå myndighedsinhabilitet, anføres det problematiske i, at de ansatte ellers skulle behandle og afgøre en sag, der direkte berører deres chefs helt personlige – og i forhold til sagen uvedkommende – interesser.

4.1.7. Litteraturhenvisninger mv. om inhabilitet

For en nærmere gennemgang af praksis vedrørende forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og § 3, stk. 2 og stk. 3, samt myndighedsinhabilitet kan jeg bl.a. henvise til Hans Gammeltoft-Hansen, *Inhabilitet i forvaltningen* (2011), s. 101 ff., s. 115 ff., s. 142 ff. og s. 169 f., Niels Fenger, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2013), s. 159 ff. og s. 221 ff., Steen Rønsholdt, *Forvaltningsret. Retssikkerhed – Proces – Sagsbehandling*, 5. udgave (2018), s. 247 ff., Karsten Revsbech mfl., *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 7. udgave (2014), s. 84 ff. og s. 112 ff., samt Niels Fenger mfl., *Forvaltningsret* (2018), s. 268 ff.

Se også forarbejderne til lov nr. 571 af 19. december 1985, forvaltningsloven, lovforslag nr. L 4 af 2. oktober 1985, Folketingstidende 1985-86, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 8.a, og de specielle bemærkninger til § 3.

4.1.8. Styreformen i Københavns Kommune

Københavns Kommune har såkaldt mellemformstyre med delt administrativ ledelse. Kommunalbestyrelsen i Københavns Kommune benævnes Borgerrepræsentationen, jf. § 3, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019).

Under Borgerrepræsentationen er der et økonomiudvalg og seks stående udvalg. Overborgmesteren er formand for Borgerrepræsentationen og for økonomiudvalget. Formændene for de stående udvalg har titel af borgmester. Jeg henviser til § 64 a, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse.

Det følger af § 31, stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, at formanden for kommunalbestyrelsen (borgmesteren) har den øverste daglige ledelse af kommunens administration.

Borgmesteren har herved ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende tilrettelæggelsen af sagsbehandling og forvaltningens indretning mv. er i orden. Borgmesteren har derimod ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold.

Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte i forvaltningen med hensyn til, hvordan sagerne skal afgøres, eller hvilke indstillinger der skal forelægges udvalg eller kommunalbestyrelse. Borgmesteren kan heller ikke som øverste daglige leder omgøre administrative afgørelser. Jeg henviser f.eks. til Hans B. Thomsen mfl., *Lov om Kommunernes styrelse med kommentarer*, 2. udgave (2010), s. 254 og s. 261, samt til en generel udtalelse af 30. juni 2017 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet til samtlige kommuner og KL om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsesmedlemmer, s. 49 (offentliggjort på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside).

I Københavns Kommune deler overborgmesteren og borgmestrene ansvaret for den øverste administrative ledelse af kommunen, idet de hver især har den øverste ledelse af den forvaltning, der administrerer deres respektive udvalgs opgaveområder.

Overborgmesteren og borgmestrene har imidlertid ikke kompetence eller instruktionsbeføjelse over for ansatte i forvaltningen med hensyn til sagernes indhold i deres respektive forvaltninger.

5. Min vurdering

5.1. Spørgsmålet om inhabilitet for A som følge af relationen til D

Det fremgår af Københavns Kommunes notat af 18. december 2017 (bilag 1 til redegørelsen af 19. januar 2018), at D er majoritetsaktionær i firma B og derved har en direkte økonomisk interesse i virksomheden.

Spørgsmålet om eventuel inhabilitet for A som følge af relationen med D opstår derfor både i forhold til D personligt og til firma B.

B står desuden bag firmaet, som ejer den bygning på X-vej i København, hvor G har lejet sig ind. G er en udstillings- og koncertsal, jf. nærmere pkt. 6 nedenfor.

A's og D's relation har i medierne været omtalt som et privat venskabsforhold.

Af Københavns Kommunes notat af 18. december 2017 (bilag 1 til redegørelsen af 19. januar 2018) fremgår, at A ikke anser D som en privat ven, men som en person, som hun har et venskabeligt forhold til. Deres relation er efter det her oplyste en udløber af en professionel kontakt, som ikke har ført til, at de ses i private sammenhænge.

Det er bl.a. i den forbindelse oplyst, at D – men ikke hans familie – var inviteret til og deltog i A's bryllup. Der deltog efter det oplyste i alt ca. 200 personer, heraf ca. 20 af A's kolleger mv.

Herudover har A efter det oplyste én gang deltaget i en middag på en restaurant med D og en anden person, som de begge kender, ligesom hun kort har hilst på D's børn. Hun er efter det oplyste bekendt med, at D's ene barn blev konfirmeret forud for hendes bryllup, men hun var ikke inviteret.

Endvidere fremgår det bl.a., at D aldrig f.eks. har været inviteret til privat middag hos A. Han var efter det oplyste heller ikke inviteret til A's indflytterfest eller hendes seneste fødselsdag.

Efter modtagelsen af Københavns Kommunes redegørelse af 5. september 2018 har jeg dels fra Københavns Kommune, dels fra A's advokat, modtaget oplysning om, at A i en periode, mens hendes lejlighed blev renoveret, boede til leje i en ferielejlighed i Frankrig, som tilhører D.

Ombudsmanden behandler klager på skriftligt grundlag, og jeg må derfor bygge min vurdering på de oplysninger om relationen mellem A og D, som fremgår af notatet af 18. december 2017, suppleret af oplysningen om A's leje af ferielejligheden i Frankrig.

På denne baggrund er jeg efter en samlet vurdering – og som sagen foreligger oplyst for mig af Københavns Kommune – enig med kommunen i, at der ikke foreligger et venskabsforhold af en karakter, der medfører inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

5.2. Spørgsmålet om inhabilitet som følge af firma B's involvering i A's byggesag

Jeg har i flere omgange modtaget oplysninger fra Københavns Kommune vedrørende sagen om renovering af A's lejlighed. Formålet har været at vurdere, om firma B har afholdt omkostninger under byggesagen, som burde have været afholdt af A selv, således at A eventuelt på denne måde kunne siges at have modtaget en gave fra firmaet.

Københavns Kommune har i et notat af 5. september 2018 sammenfattende vurderet, at det ikke på det foreliggende grundlag er muligt at efterprøve, om arbejderne udført af firma B er prissat og faktureret på markedsniveau, eller om prissætningen har indeholdt et gaveelement.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt firma B i forbindelse med indgåelse af forlig i byggesagen har afholdt omkostninger, som A burde have afholdt selv, har Københavns Kommune sammenfattende konkluderet, at det ikke med sikkerhed kan fastslås, om f.eks. den aftalte dagbod/kompensation kan anses for led i en sædvanlig forligsmæssig løsning, eller om firma B har afholdt omkostninger, som burde have været afholdt af A.

A har i et notat af 6. september 2018 anfægtet en lang række af de oplysninger, som fremgår af notatet af 5. september 2018. Endvidere har Københavns Kommune den 14. september 2018 sendt mig en henvendelse fra firma B med e-mailkorrespondance mellem revisionsfirma H og firma B vedrørende fakturaoplysninger i forbindelse med renoveringen af A's lejlighed. Det fremgår bl.a. af korrespondancen, at firma B mener, at der er fejl og misforståelser i notatet af 5. september 2018.

Derudover har jeg den 19. september 2018 fra A's advokat modtaget yderligere indsigelser fra hende imod notatet af 5. september 2018, ligesom A selv den 13. december 2018 er fremkommet med bemærkninger.

Københavns Kommune har – senest i et brev af 23. oktober 2018 – meddelt, at oplysningerne i det fremsendte materiale vedrørende byggesagen ikke giver kommunen anledning til yderligere juridiske initiativer i forhold til A's habilitet.

Jeg kan konstatere, at en række af de foreliggende oplysninger ikke er entydige, og at de bestrides af såvel firma B som A selv.

Jeg finder ikke, at det er muligt inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse at trænge til bunds i spørgsmålet om de økonomiske forhold mellem firma B og A i byggesagen.

Derfor har jeg ikke grundlag for at fastslå, at A som følge af firma B's involvering i hendes byggesag kan siges at have modtaget gaver eller andre fordele fra firmaet, således at der som følge heraf er opstået spørgsmål om inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

5.3. Spørgsmålet om inhabilitet som følge af lån af lokale til 30-års fødselsdag

5.3.1. Er der tale om modtagelse af en gave i strid med reglerne herom?

De nærmere omstændigheder i forbindelse med lokaleudlånet den 16. august 2014 er i notat af 18. december 2017 (bilag 1 til redegørelsen af 19. januar 2018) beskrevet således:

”Lokalelejen fra firma B kom i stand i forlængelse af, at A ikke kunne finde et lokale på Amager til at holde sin fødselsdag. Hun sendte derfor D – som lokalkendt – en mail, hvori hun anførte, at mailen var sendt i privat ærinde, og spurgte, om han kendte nogen, der lejede lokaler ud. Hun gjorde det klart, at det drejede sig om leje, ikke lån. Efter yderligere søgen tilbød D, at A kunne låne firma B's kantine, som tidligere var lånt ud til venner, familie og medarbejdere uden betaling. A tilbød at betale, men D oplyste,

at han ikke kunne opkræve betaling, da firma B ikke udførte udlejningsvirksomhed, men at hun kunne betale rengøringen.

Lokalet fremstod tomt og åbent, og der var behov for at leje stole, borde, bar mv. for at få det til at være egnet til arrangementet. A brugte ca. 15.000 kr. på at leje møbler, service mv. samt til udsmykning af lokalet. Herudover arrangerede A selv forplejningen. A husker ikke, om hun gav D noget, vin fx, som tak for hjælpen. Hun anfører, at hun typisk ville have gjort dette, men at hun havde meget travlt på tidspunktet.

...

Efter medieomtalen af sagen har A på egen foranledning betalt 1.000 kr. + moms i leje, hvilket svarer til det højeste beløb i to vurderinger foretaget af hhv. (en brancheorganisation og en erhvervsejendomsmægler). ”

Københavns Kommune har selv givet udtryk for, at udlånet af lokalet vederlagsfrit fra firma B til A havde karakter af en gave.

Jeg er opmærksom på de foreliggende omstændigheder, herunder bl.a. at A selv ønskede at leje – og ikke låne – lokalet.

Uanset dette er jeg enig med Københavns Kommune i, at udlånet havde karakter af en gave, som A ikke burde have taget imod. Jeg henviser til retsgrundlaget som bekræftet i pkt. 4.1.1 ovenfor.

I den forbindelse bemærker jeg særligt, at udlånet må anses for modtaget i sammenhæng med A's virke som borgmester og ikke som led i en rent privat relation mellem hende og D. Jeg har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at udlånet fandt sted forholdsvis tidligt i bekendtskabet mellem A og D, at dette bekendtskab udsprang af de sager, som firma B havde i Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning, og at A selv har oplyst, at hun og D ikke var private venner.

5.3.2. Retsvirkningen af A's modtagelse af gaven

5.3.2.1. Københavns Kommunes argumenter

I Københavns Kommunes redegørelse af 19. januar 2018 er det som anført vurderet, at lokaleudlånet fra firma B til A i anledning af fejringen af hendes 30-års fødselsdag udgør en gave.

Københavns Kommune har imidlertid samtidig vurderet, at gaven formentlig ikke har en sådan karakter, at A ved modtagelse heraf blev omfattet af (princippet i) forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Københavns Kommune har i den forbindelse lagt vægt på omstændighederne i forbindelse med udlånet, herunder at det alene opstod som følge af, at A ikke kunne finde et egnet lokale til sin fest, og at hun derefter spurgte D, om han kendte nogen, der udlejede (og ikke udlånte) lokaler, at A ønskede at betale for lokalet, at andre personer har lånt lokalerne på samme vilkår, og at beløbet er af beskeden værdi (500-1.000 kr.).

Hvis man måtte nå frem til, at A ved udlånet blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, har Københavns Kommune i redegørelsen af 19. januar 2018 vurderet, at der ikke som følge af gavemodtagelsen vil foreligge inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2. Der er i den forbindelse lagt vægt på interessens karakter og ringe styrke, karakteren af sagerne om placering af ledige og om Københavns Erhvervspris 2017 samt A's funktion som borgmester, hvor hun ikke havde nogen instruktionsbeføjelse angående sagernes indhold.

I bilag 1 til redegørelsen (Københavns Kommunes notat af 18. december 2017) er det uddybende vedrørende *interessens karakter og styrke* anført, at der er tale om et forhold tilbage i tiden, og ikke et løbende forhold, hvor A jævnligt har modtaget gaver. Derudover henvises der til gavens beskedne værdi samt det forhold, at A hellere ville have lejet et andet lokale, men intet kunne finde.

For så vidt angår *sagernes karakter* er det uddybende anført, at kommunens udgifter til sagerne om placering af ledige har hjemmel i den skrevne lovgivning, og at udgiftsniveauet vedrørende firma B efter det oplyste har ligget på et normalt niveau.

Med hensyn til uddelingen af Københavns Erhvervspris 2017 er det anført, at firma B blev indstillet af andre virksomheder til prisen, og at en fagjury afgav en indstilling om prisen. Fagjuryens indstilling af vinderen blev efter det oplyste godkendt af borgmestrene for de fire involverede forvaltninger – herunder af A. Det er endvidere oplyst, at erhvervsprisen har karakter af en anerkendelse og et tilbud om en plads i Københavns Erhvervsråd, som er et dialognetværk nedsat af kommunen. Der følger ikke et kontant beløb eller anden økonomisk værdi med prisen.

Endelig er det anført, at de øvrige relationer mellem Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning og D eller firma B ikke har en karakter, hvor D eller B kan anses for at have opnået en begunstigelse.

I forhold til A's *funktioner* er det anført, at hun som borgmester ikke havde instruktionsbeføjelse over for Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning i forhold til sagernes indhold, og at hun – bortset fra uddelingen af Københavns Erhvervspris 2017 og udpegningen af D til Københavns Rådgivende Beskæftigelsesråd – ikke var inddraget i behandlingen af de enkelte sager med relation til D eller firma B.

Samlet er det anført, at interessens karakter eller styrke, sagernes karakter og A's funktion i forbindelse med sagerne indebærer, at der ikke kunne antages at være fare for, at sagerne ville kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

5.3.2.2. Min vurdering

a) Blev A som følge af udlånet af lokalet omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5?

Jeg forstår Københavns Kommune således, at omstændighederne ved lånet af lokalet efter kommunens opfattelse gjorde, at styrken af den uvedkommende interesse måtte betragtes som så svag, at A ikke efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, blev inhabil i forhold til sager, som vedrørte firma B og D.

Efter min opfattelse må spørgsmålet give anledning til en vis tvivl. Forarbejderne til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, tager således ikke stilling til spørgsmål om inhabilitet som følge af uberettiget modtagelse

af gaver. Som anført ovenfor i pkt. 4.1.3 er spørgsmålet endvidere kun berørt enkelte steder i den juridiske litteratur. Desuden er jeg som nævnt ikke bekendt med nærmere retspraksis om spørgsmålet.

På den ene side er jeg enig med Københavns Kommune i, at der ikke er tale om en typisk gavesituation. Det skyldes bl.a., at det efter det oplyste var A selv, der rettede henvendelse til D om eventuel leje af et lokale, og at hun herunder tilkendegav, at hun gerne ville betale for det. Efter det oplyste skyldes det forhold, at A ikke betalte for lokalet, således alene, at dette i forhold til firma B ikke blev anset for muligt, fordi firmaet ikke driver udlejningsvirksomhed.

Heroverfor står bl.a. den juridiske litteratur, hvorefter det må antages, at en forvaltningsperson, der ubestridt har modtaget en gave, herefter bliver inhabil i forhold til enhver sag, der vedrører gaveren. Baggrunden er, at hensynet bag principperne om gavemodtagelse ikke alene er at sikre, at der ikke træffes usaglige og urigtige afgørelser, men også at sikre, at det tydeligt fremgår, at dette ikke er tilfældet, og dermed understøtte tilliden til den offentlige forvaltning.

Jeg finder, at det anførte tillidshensyn må tillægges betydelig vægt, og det er på den baggrund samlet set min opfattelse, at A's modtagelse af gaven i form af udlånet af lokalet førte til, at hun blev inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forhold til enhver sag, som vedrørte firma B og D.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at Niels Fenger i sin vurdering – jf. pkt. 4.1.3.c) ovenfor – har taget et vist forbehold for tilfælde, hvor der er forløbet længere tid siden modtagelsen af den pågældende gave. Jeg har således ikke med det anførte taget stilling til, om der – såfremt A var forblevet i stillingen – på et tidspunkt ville være gået så lang tid, at der ikke længere kunne antages at foreligge inhabilitet.

Jeg finder imidlertid ikke, at der på de tidspunkter, der er relevante i den foreliggende sag, var gået så lang tid, at overvejelser af denne karakter kan anses for relevante.

b) Spørgsmål om inhabilitet i sagerne om placering af ledige i firma B

Som det fremgår ovenfor, førte A's lån af lokalet til, at hun blev inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forhold til enhver sag, som vedrørte firma B og D.

Københavns Kommune har anført, at der bl.a. som følge af styreformen i kommunen, hvor A ikke havde nogen instruktionsbeføjelse i forhold til behandlingen af konkrete sager i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, alligevel ikke forelå inhabilitet, jf. bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 2.

Jeg bemærker, at det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 3, at virkningen af, at en person er inhabil, er, at vedkommende ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Jeg lægger på baggrund af de oplysninger, som jeg har modtaget i sagen, til grund, at A ikke på nogen måde medvirkede ved behandlingen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen af de konkrete sager om placering af ledige i firma B.

Allerede af denne grund finder jeg ikke, at behandlingen af de nævnte sager i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen er behæftet med mangler som følge af inhabilitet hos A.

På den baggrund har jeg ikke fundet anledning til at gå nærmere ind i spørgsmålet om anvendelsen af forvaltningslovens § 3, stk. 2, i forhold til disse sager.

Man kan spørge, om det forhold, at A var omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kunne bevirke afledt inhabilitet hos medarbejderne i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Jeg henviser til pkt. 4.1.6 ovenfor.

Efter en samlet vurdering af omstændighederne i sagen finder jeg ikke, at der forelå en sådan interesse hos A, at der kunne blive tale om den nævnte form for afledt inhabilitet.

Jeg henviser i den forbindelse til Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 225, og Hans Gammeltoft-Hansen, Inhabilitet i forvaltningen (2011), s. 147. Se også Statsforvaltningen, Tilsynets udtalelse af 16. december 2010 (j.nr. 2010-613/856).

Samlet set er det således min opfattelse, at A's inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, ikke har haft betydning for behandlingen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen af de konkrete sager om placering af ledige i firma B.

c) Spørgsmål om inhabilitet i sagen om uddeling af Københavns Erhvervspris 2017

Som nævnt har Københavns Kommune i notatet af 18. december 2017 oplyst, at firma B blev indstillet af andre virksomheder til Københavns Erhvervspris 2017, og at en fagjury afgav indstilling om prisen. Fagjuryens indstilling af vinderen blev godkendt af borgmestrene for de fire involverede forvaltninger – herunder af A. Det er endvidere oplyst i notatet, at Københavns Erhvervspris har karakter af en anerkendelse og et tilbud om en plads i Københavns Erhvervsråd, som er et dialognetværk nedsat af kommunen. Der følger ikke et kontant beløb eller anden økonomisk værdi med prisen.

Uddeling af Københavns Erhvervspris 2017 er efter min vurdering ikke afgørelsesvirksomhed, men faktisk forvaltningsvirksomhed. Der er dog tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, der har karakter af en beslutning, som minder om en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet finder derfor ikke direkte anvendelse på sagen om uddeling af erhvervsprisen.

Der gælder imidlertid som nævnt i pkt. 4.1.2 en ulovbestemt retsgrundsætning om speciel inhabilitet. Denne retsgrundsætning har væsentlige lighedspunkter med habilitetsreglerne i forvaltningsloven. Navnlig i tilfælde, hvor den faktiske forvaltningsvirksomhed har karakter af en beslutning, der minder om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, kan der på ulovbestemt grundlag foreligge inhabilitet. Jeg henviser herved til Niels Fenger mfl., Forvaltningsret (2018), s. 251.

A's funktion i sagen om uddeling af Københavns Erhvervspris 2017 var efter det oplyste, at hun sammen med tre andre fagborgmestre skulle godkende (eller forkaste) en indstilling afgivet af en fagjury. Hun skulle med andre ord være med til at træffe beslutning om, hvem der skulle modtage erhvervsprisen 2017, og hun må derfor antages at have haft indflydelse på sagens udfald.

Efter princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 3, må den, der er inhabil, ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag. Det følger endvidere af

forarbejderne til bestemmelsen (Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 123), at et inhabilt medlem af en kollegial forvaltningsmyndighed er afskåret fra at deltage ikke blot i afstemningen, men også i den forudgående rådslagning.

På den baggrund burde A efter min opfattelse ikke have deltaget i beslutningen om at uddele Københavns Erhvervspris 2017.

Jeg finder imidlertid ikke på nuværende tidspunkt grundlag for at henstille, at sagen bliver genoptaget.

6. Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltnings håndtering af henvendelser fra A

6.1. Baggrund

Kort efter at jeg havde indledt min undersøgelse, kom det frem i medierne, at A i en e-mail af 14. oktober 2016 havde rettet henvendelse til direktøren for Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning og spurgt om status i en byggesag vedrørende virksomhederne G og B. Om virksomhed G henviser jeg til pkt. 5.1 ovenfor.

Jeg bad på den baggrund Københavns Kommune om at inddrage det, som var fremgået af medieomtalen, i sit svar til mig om kommunens overvejelser om A's habilitet i forhold til firma B.

I forbindelse med Københavns Kommunes svar vedrørende dette oplyste Teknik- og Miljøforvaltningen, at A havde rettet henvendelse til Teknik- og Miljøforvaltningen flere gange. Dels i sager vedrørende hendes private forhold, dels i sager som havde betydning for firma B. Dette forhold bevirkede, at Københavns Kommunes svar til mig ikke udelukkende kom til at dreje sig om spørgsmålet om inhabilitet, men også mere bredt om adgangen for medlemmer af Københavns Kommunes Borgerrepræsentation til at rette henvendelse til forvaltningen og få svar i sager, hvor de har en personlig interesse.

6.2. Kort om A's henvendelser til Teknik- og Miljøforvaltningen

Af Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningens redegørelse af 15. januar 2018 fremgår det, at direktøren videreformidlede den nævnte e-mail fra A til de relevante enheder i Teknik- og Miljøforvaltningen, og at spørgsmålet herefter blev håndteret efter den gængse procedure for såkaldte "politikerspørgsmål" i henhold til § 3, stk. 4, i Borgerrepræsentationens forretningsorden. A fik således den 25. oktober 2016 et skriftligt svar på sit spørgsmål fra en områdechef i forvaltningen.

Københavns Kommune, Teknik- og Miljøforvaltningen, har desuden i sin udtalelse af 28. september 2018 orienteret mig om en SMS-korrespondance mellem A og direktøren for Teknik- og Miljøforvaltningen den 8. og 9. juni 2017 angående et tillæg til lokalplanen Kløverparken. Kommunen har oplyst, at lokalplantillægget bl.a. havde til formål at muliggøre sports- og fritidsaktiviteter, gallerier, restauranter mv. i tomme industribygninger.

Jeg forstår kommunens oplysninger sådan, at lokalplantillægget også havde betydning for virksomheden G's aktiviteter og dermed for firma B. Jeg har endvidere forstået det sådan, at dette spørgsmål ikke blev behandlet efter den gængse procedure for håndtering af politikerspørgsmål.

Det fremgår desuden af kommunens redegørelse af 15. januar 2018, at Teknik- og Miljøforvaltningen i forbindelse med udarbejdelsen af svaret til mig havde fundet to andre sager i forvaltningen, som A havde været personligt involveret i, og som havde givet anledning til nærmere undersøgelser: En sag om affald i A's baggård, og en sag om etablering af altaner i den ejendom, hvor A bor.

Sagen om håndtering af affald opstod ved en e-mailhenvendelse af 4. september 2016 fra A til en medarbejder i kommunens Teknik- og Miljøforvaltning. Københavns Kommune har oplyst, at henvendelsen blev håndteret efter den gængse procedure for politikerspørgsmål, og at A den 8. september 2016 fik et skriftligt svar på sin henvendelse fra en områdechef i forvaltningen.

A's kontakt med Københavns Kommune i sagen om etablering af altaner i den ejendom, hvor hun bor, foregik via SMS og telefonisk med direktøren for Teknik- og Miljøforvaltningen i perioden fra december 2016 til februar 2017. Direktøren foreslog, at der blev holdt et møde mellem forvaltningen, altanfirmaet og A med henblik på at afklare nogle opståede uoverensstemmelser i den forbindelse. A meddelte, at hun sendte en repræsentant fra ejerforeningen i stedet for selv at deltage i mødet.

Jeg har forstået det sådan, at Teknik- og Miljøforvaltningen ikke håndterede A's henvendelser i altansagen som politikerspørgsmål.

6.3. Kommunens overvejelser

6.3.1. Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning har i redegørelsen af 15. januar 2018 nærmere oplyst om adgangen til at stille såkaldte politikerspørgsmål i henhold til § 3, stk. 4, i Borgerrepræsentationens forretningsorden. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Stk. 4. Et medlem, der ikke er repræsenteret i et udvalg, kan stille spørgsmål til det pågældende udvalg til skriftlig besvarelse. Spørgsmålet skal være affattet kort og bestemt og normalt være ledsaget af en kort skriftlig begrundelse. Borgmesteren træffer beslutning om besvarelsen af spørgsmålet kræver en drøftelse i udvalget. Spørgsmål, der ikke kræver forelæggelse for udvalget, skal besvares indenfor 8 dage."

Jeg må ud fra det, som er anført i Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltnings redegørelser i sagen, forstå det sådan, at det er forvaltningens opfattelse, at alle de ovennævnte spørgsmål kunne og skulle besvares som politikerspørgsmål. Det havde i den forbindelse ingen betydning, om A havde en personlig interesse eller en anden inhabilitetsbegrundende interesse i sagerne.

Dette skyldes, at adgangen til at stille politikerspørgsmål skal ses i sammenhæng med adgangen til sagsindsigt og initiativretten, jf. §§ 9 og 11 i lov om kommunernes styrelse.

Kommunen har oplyst, at henvendelserne vedrørende etablering af altaner og tillæg til lokalplanen Kløverparken burde have været håndteret i henhold til den gængse procedure for politikerspørgsmål og ikke pr. SMS.

Det fremgår endvidere, at Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning har vurderet, at de spørgsmål, som A stillede, ikke har haft indflydelse på hverken sagsbehandlingstiden i eller udfaldet af de sager, som spørgsmålene vedrørte. Det er således samlet Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at der i de omhandlede sager er truffet rigtige og lovlige afgørelser, herunder at der ikke blev lagt vægt på usaglige hensyn.

6.3.2. Københavns Kommune har i redegørelsen af 15. januar 2018 givet udtryk for, at rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål burde genovervejes, og har vedrørende dette bl.a. anført følgende:

”Forvaltningen er af den opfattelse, at man bør overveje at begrænse adgangen til at stille politikerspørgsmål i situationer, hvor det pågældende medlem er part i den sag, der spørges ind til, og forvaltningen er vidende herom, således at forvaltningen, efter at spørgsmålet er indkommet som et politikerspørgsmål, henviser spørgsmålet til at blive besvaret som en almindelig borgerhenvendelse. Det bør under alle omstændigheder være medlemmet, der har oplysningspligten over for forvaltningen og derfor, i forbindelse med at spørgsmålet stilles, skal gøre opmærksom på, hvis medlemmet er part i sagen.

Denne afgrænsning af adgangen til at stille politikerspørgsmål, vil kunne sikre den fortsatte tillid til forvaltningen, da den vil indebære, at borgere og politikere i sammenlignelige situationer behandles ens.

Derudover bør det overvejes, om det skal fremgå af retningslinjerne, at det følger af lovgivningen, at adgangen til at stille politikerspørgsmål også er begrænset i tilfælde, hvor der er tale om sagsoplysninger, der er fortrolige i forhold til det pågældende medlem.

Desuden bør det overvejes, om det skal indskræpes, at embedsværket altid skal være særligt opmærksomt på processen omkring og udfaldet af en konkret sag i de tilfælde, hvor et medlem, som stiller politikerspørgsmål til en sag, af andre årsager har en særlig interesse i sagen, men hvor medlemmet hverken er part i den pågældende sag eller er afskåret fra at stille spørgsmål som følge af fortrolighed. Dette for at undgå risikoen for, at der efterlades et indtryk af, at sagen har haft en anden gang og/eller udfald som følge af medlemmets spørgsmål til sagen.”

Teknik- og Miljøforvaltningen har i brevet af 28. september 2018 gentaget tilkendegivelsen om, at rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål burde genovervejes.

Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning har imidlertid den 20. december 2018 sendt mig et brev, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

”Teknik- og Miljøforvaltningen har som opfølgning på redegørelsen understreget over for Teknik- og Miljøudvalget, at de enkelte udvalgsmedlemmer selv bærer ansvar for at gøre opmærksom på, når de har en egeninteresse i en sag, de spørger ind til, herunder hvis det er et familiemedlem eller en nær ven, som har en personlig interesse. Teknik- og Miljøforvaltningen har også understreget, at udvalgsmedlemmerne stadig har fuld mulighed for at spørge til sådanne sager, men at eventuelle interesser i sagen skal være fremlagt åbent. Teknik- og Miljøforvaltningen har flere gange i løbet af året fået henvendelser fra politikerne, hvor de har bedt om rådgivning ift., om de skulle være særligt opmærksomme på egne interesser. Teknik- og Miljøforvaltningen har således kunnet konstatere, at der er en opmærksomhed omkring dette blandt udvalgsmedlemmerne.

Økonomiforvaltningen har med afsæt i Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer udarbejdet en indstilling, som Borgerrepræsentationen godkendte den 23. august 2018, som indeholder en uddybning af, hvilken betjening borgerrepræsentanterne kan forvente at få fra administrationen i Københavns Kommune, med eksempler på hvilke opgaver borgerrepræsentanterne kan få hjælp til.

Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen har drøftet behovet for at ændre rammerne for adgangen til politikerspørgsmål. Forvaltningerne har overvejet nødvendigheden af at ændre den centrale bestemmelse i Borgerrepræsentationens forretningsorden om politikernes generelle adgang til at stille spørgsmål – § 3, stk. 4. Forvaltningerne finder det ikke nødvendigt ud fra de sager, der har været, og bemærker, at der generelt er fokus på rammerne for betjening af politikerne. Derfor er der heller ikke planer om en egentlig tværgående proces om emnet. Spørgsmålet omkring politikernes adgang til at stille spørgsmål vil dog have fokus i de løbende drøftelser og koordinering i sekretariatschefkredsen på Københavns Rådhus, hvor alle forvaltninger deltager. ”

6.4. Min vurdering

a) Efter min opfattelse illustrerer den foreliggende sag, at der kan opstå vanskelige spørgsmål, hvis borgmestre eller andre medlemmer af en kommunalbestyrelse retter henvendelse til kommunens forvaltning i sager, som de pågældende – på den ene eller anden måde – har personlig interesse i.

Som det fremgår ovenfor i pkt. 5.3.2.2.a), er det min opfattelse, at A's lån af det omhandlede lokale førte til, at hun blev inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forhold til enhver sag, som vedrørte firma B og D. Tilsvarende vil der efter omstændighederne kunne rejses spørgsmål om A's habilitet i sager, hvor hun selv er part eller har en personlig interesse i sagens udfald.

Det fremgår af forvaltningslovens § 3, stk. 1, at inhabilitet kan forekomme i forhold til bestemte sager for personer, der ”virker inden for den offentlige forvaltning”. Af § 3, stk. 3, fremgår det, at den, der er inhabil i forhold til en sag, ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

Inhabilitet forudsætter således, at den pågældende virker inden for den offentlige forvaltning i forhold til en bestemt sag og derved har mulighed for at deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagen.

De ovennævnte henvendelser fra A var ikke rettet til – og blev ikke behandlet af – Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, som hun var borgmester for, men af Teknik- og Miljøforvaltningen. Jeg må gå ud fra, at dette skyldes, at kompetencen til at træffe afgørelse i de pågældende sager lå hos Teknik- og Miljøforvaltningen.

A havde således ikke kompetence til at træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af sagerne i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Der opstår som følge heraf ikke spørgsmål om speciel inhabilitet efter forvaltningslovens § 3 i forbindelse med A's henvendelser til Teknik- og Miljøforvaltningen, og heller ikke spørgsmål om myndighedsinhabilitet.

b) De tillidshensyn, som ligger bag reglerne om inhabilitet, kan imidlertid få betydning for vurderingen af kommunens håndtering af henvendelserne, herunder for spørgsmålet om, hvorvidt der ved henvendelserne blev lagt utilbørligt pres på kommunens Teknik- og Miljøforvaltning, eller om det kunne fremstå på den måde.

Som det fremgår ovenfor, har Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning vurderet, at de spørgsmål, som A stillede, ikke har haft indflydelse på hverken sagsbehandlingstiden i eller udfaldet af de sager, som spørgsmålene vedrørte. Det er således samlet Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at der i de omhandlede sager er truffet rigtige og lovlige afgørelser, herunder at der ikke blev lagt vægt på usaglige hensyn.

Denne vurdering har jeg ikke grundlag for at anfægte.

Samlet set har jeg således på baggrund af det anførte ikke grundlag for at foretage mig mere i forhold til Københavns Kommunes håndtering af de konkrete henvendelser fra A, idet jeg dog har noteret mig kommunens oplysninger om, at to af henvendelserne ikke burde have været håndteret pr. SMS.

c) Tilbage står spørgsmålet om, hvorvidt der kan være grundlag for fremadrettet nærmere at overveje adgangen for politikere til at stille spørgsmål til forvaltningen i sager, hvor de har en personlig interesse.

Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning har om dette i redegørelserne af henholdsvis 15. januar og 28. september 2018 anført, at der kunne være grundlag for fremadrettet at genoverveje adgangen for politikere til at stille spørgsmål til forvaltningen.

Jeg forstår nu Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltnings udtalelse af 20. december 2018 således, at det er kommunens opfattelse, at det ikke er nødvendigt at ændre § 3, stk. 4, i Borgerrepræsentationens forretningsorden om politikeres generelle adgang til at stille spørgsmål. Kommunen har imidlertid anført, at spørgsmålet om politikernes adgang til at stille spørgsmål vil have fokus i de løbende drøftelser og koordinering i sekretariatschefkredsen på Københavns Rådhus, hvor alle forvaltninger deltager.

Det er min opfattelse, at såvel den måde, der i de omtalte sager blev rettet henvendelse til Københavns Kommune på, som den måde, henvendelserne blev besvaret på, har været egnet til at kunne påvirke tilliden til, at sagsbehandlingen er foregået på et fuldt sagligt grundlag.

På baggrund af det, som er anført i kommunens udtalelse af 20. december 2018, er det ikke umiddelbart klart for mig, hvordan det beskrevne øgede fokus nærmere skal udmøntes, og hvilken effekt det vil have, når adgangen for politikere til at stille spørgsmål til forvaltningen ikke samtidig ændres.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for at gå nærmere ind i spørgsmålet om, hvordan Københavns Kommunes øgede fokus på problemstillingen skal udmøntes.

Jeg finder dog anledning til mere overordnet at bemærke, at der på baggrund af de nævnte sager må påhvile Københavns Kommune et særligt ansvar for at sikre, at alle involverede – dvs. både embedsmænd og politikere – har en korrekt forståelse af, hvordan henvendelser fra politikere, der kan involvere en personlig interesse, bør håndteres i lyset af hensynet til at understøtte tilliden til, at sagsbehandlingen foregår på et sagligt grundlag.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

I brev af 13. oktober 2017 skrev jeg bl.a. følgende til Københavns Kommune:

”Det fremgår af bl.a. to artikler i medie E fra den 5. og 10. oktober 2017 og en artikel i medie I fra den 7. oktober 2017, at beskæftigelses- og integrationsborgmester i Københavns Kommune A den 16. august 2014 i forbindelse med sin 30-års fødselsdag fik stillet et festlokale til rådighed af firma B.

Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning samarbejder ifølge artiklerne med firma B om bl.a. at tage unge socialt udsatte ind som lærlinge. Desuden fremgår det bl.a., at A som medlem af en dommerkomité har været med til at give firma B Københavns Kommunes Erhvervspris 2017.

Jeg vedlægger kopi af de nævnte artikler fra medierne E og I.

Jeg beder venligst Københavns Kommune oplyse, om det, der er anført i de nævnte artikler, giver kommunen anledning til overvejelser eller initiativer, herunder i forhold til A's habilitet i de nævnte og eventuelle andre relevante sager.

Jeg henviser til § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013), hvorefter ombudsmanden af egen drift kan tage en sag op til undersøgelse. ”

Den 26. oktober 2017 skrev jeg følgende til kommunen:

”I fortsættelse af mit brev af 13. oktober 2017 henviser jeg til en artikel i medie E fra den 25. oktober 2017, som jeg vedlægger i kopi.

Det fremgår bl.a. af artiklen, at A den 14. oktober 2016 skulle have rettet henvendelse til direktøren for Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning. Hun spurgte efter det i artiklen oplyste om følgende:

’Jeg kan forstå på virksomhederne G og B, at de afventer svar fra jer (Tmf) på deres byggesag.

De søgte i juni. Men har desværre stadig ikke fået svar til trods for, at dine gode folk har forsikret dem om, at deres sag burde være uproblematisk.

Udover, at den konkrete byggesag er vigtig nu og her, har byggesagen forsinket selve deres ansøgning om et nyt plangrundlag for kløverparken, der skal muliggøre, at G kan drive kulturbegivenhed og virksomhed

der. De er ved at gå konkurs, så det haster med byggesagen, så de kan komme videre med selve ansøgningen om plangrundlaget.

Skal jeg bede om en officiel status eller kan du hjælpe dem med deres sag, så de kan komme videre? ’

Jeg beder venligst om, at Københavns Kommune inddrager det, der fremgår af artiklen i E fra den 25. oktober 2017, i sit svar til mig. ”

Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune godkendte den 31. oktober 2017, at A af personlige årsager blev fritaget for sit medlemskab af Borgerrepræsentationen (og som følge heraf varetagelsen af hvervet som borgmester i Københavns Kommune) med virkning fra den 31. oktober 2017.

Den 22. januar 2018 modtog jeg en redegørelse af 19. januar 2018 fra Københavns Kommune, udarbejdet af advokatfirma C. Redegørelsen har følgende ordlyd:

”1. Indledende bemærkninger

Folketingets Ombudsmand har på eget initiativ rettet henvendelse til Københavns Kommune ved breve af henholdsvis 13. og 26. oktober 2017.

Ombudsmanden har i sine henvendelser bedt kommunen oplyse, om en række artikler i E og I vedrørende (nu tidligere) beskæftigelses- og integrationsborgmester A giver kommunen anledning til overvejelser eller initiativer, herunder i forhold til A’s habilitet i de i artiklerne nævnte sager og i eventuelle andre relevante sager.

I afsnit 3 nedenfor redegøres nærmere for den interne proces i kommunen i forbindelse med ombudsmandens henvendelser og for vedlagte bidrag til besvarelse af henvendelserne.

I afsnit 4 redegøres for de særlige styrelsesretlige rammer for Københavns Kommune.

Afsnit 5 indeholder en sammenfatning af de vurderinger, der er foretaget af de relevante forvaltninger i kommunen. Afsnit 2 indeholder vores sammenfattede vurdering.

2. Sammenfatning

Det er sammenfattende vurderingen,

- at A ikke har været inhabil som følge af sit venskabelige forhold til D,
- at mest taler for, at A formentlig ikke blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, som følge af lokalelånet i forbindelse med hendes fødselsdag, og at hun – hvis dette dog var tilfældet – som følge af interessens karakter og ringe styrke, karakteren af sagerne samt hendes funktion i sagerne ikke konkret var inhabil, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2, at der ikke i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i øvrigt foreligger sager, der giver kommunen anledning til overvejelser eller initiativer,

- at der i Teknik- og Miljøforvaltningens sag om virksomhed G er truffet rigtige og lovlige afgørelser, herunder at der ikke er lagt vægt på usaglige hensyn, og
- at gennemgangen af sagen om G og to andre sager i Teknik- og Miljøforvaltningen har givet forvaltningen anledning til at tage initiativ til at igangsætte en proces med henblik på en revidering af rammerne for kommunens håndtering af politikerspørgsmål, herunder i forhold til sager, hvor den pågældende politiker er part i sagen.

3. Den interne proces i Københavns Kommune i forbindelse med besvarelsen

Det overordnede ansvar for håndteringen af denne sag er varetaget af kommunens Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning, hvor A var borgmester i perioden 1. januar 2011 - 31. oktober 2017.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har bedt advokatfirma C om at foretage en vurdering af spørgsmålet om A's habilitet samt af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens habilitet i forbindelse med en række sager i forvaltningen.

C's vurdering er foretaget på baggrund af det skriftlige materiale, som C i forbindelse med sagen har modtaget fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, samt på baggrund af oplysninger modtaget i forbindelse med et interview med A gennemført af advokat J hos advokatfirma C den 8. december 2017. C's notat af 18. december 2017 er vedlagt som Bilag 1.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har til brug for besvarelsen af ombudsmandens henvendelser endvidere indhentet bidrag fra hhv. Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune.

Teknik- og Miljøforvaltningen har til sagen udarbejdet en redegørelse indeholdende forvaltningens vurdering af de retlige rammer for politikernes adgang til at stille spørgsmål og forvaltningens mulighed for at besvare dem i situationer, hvor den pågældende politiker er inhabil. Desuden redegør Teknik- og Miljøforvaltningen for sagen om virksomhederne G og B, andre relevante sager i Teknik- og Miljøforvaltningen samt de overvejelser og initiativer, som sagerne har givet Teknik- og Miljøforvaltningen anledning til. Teknik og Miljøforvaltningens redegørelse af 15. januar 2018 er vedlagt som Bilag 2.

Det bemærkes, at Teknik- og Miljøforvaltningen havde lavet et udkast til redegørelse af 5. december 2017. Dette udkast er siden justeret i lyset af C's notat af 18. december 2017 (bilag 1). Derudover er redegørelsen justeret som følge af nye faktuelle oplysninger fra A, som A fremsendte til Teknik- og Miljøforvaltningen, da Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen via advokatfirmaet C havde sendt Teknik- og Miljøforvaltningens udkast til A den 5. december 2017, jf. underbilag 1 og 2 til bilag 2.

4. De styrelsesretlige rammer i Københavns Kommune og borgmesterens rolle

4.1 Styreformen i Københavns Kommune

Styreformen i Københavns Kommune er en såkaldt mellemstyreform med delt administrativ ledelse. Styreformen er kendetegnet ved, at overborgmesteren og formændene for de stående udvalg (borgmestrene)

er fødte medlemmer af Økonomiudvalget, og at overborgmesteren og de seks borgmestre deler ansvaret for den øverste administrative ledelse af kommunen.

Den øverste administrative ledelse varetages således af hhv. overborgmesteren og borgmestrene inden for hvert deres respektive udvalgsområde og med ansvar over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

4.2 Borgmesterens rolle

En borgmester i Københavns Kommune har følgende roller: Vedkommende er borgmester for sin forvaltning, er medlem af Økonomiudvalget og er medlem af Borgerrepræsentationen.

Borgmesteren har jf. ovenfor det øverste daglige administrative ledelsesansvar for forvaltningen inden for det respektive udvalgs ressort. Inden for udvalgets sagsområde har borgmesteren således ansvaret for sagsbehandlingen i forvaltningen, herunder at sagerne behandles korrekt, i rette tid, og at de prioriteres rigtigt.

En borgmester har derimod ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen kompetence vedrørende sagernes indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for forvaltningen med hensyn til, hvordan en sag skal afgøres eller med hensyn til indholdet i forvaltningens indstilling til udvalg eller Borgerrepræsentationen.

A havde som beskæftigelses- og integrationsborgmester i kommunen således ikke instruktionsbeføjelse over for medarbejderne i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, men havde det administrative ledelsesansvar for sagsbehandlingen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, herunder at sagerne blev behandlet korrekt, i rette tid, og at de blev prioriteret rigtigt. A havde som borgmester hverken instruktionsbeføjelse over for medarbejdere i andre forvaltninger i kommunen eller det administrative ledelsesansvar for andre forvaltningers sagsbehandling.

I tilfælde af at A var inhabil i en sag, ville dette i visse tilfælde kunne medføre myndighedsinhabilitet for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, men derimod ikke for andre forvaltninger i kommunen.

5. Sammenfatning af vurderingerne fra de tre forvaltninger

Som anført ovenfor er der udarbejdet vurderinger fra både Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen til brug for besvarelsen af ombudsmandens henvendelser i sagen.

Nedenfor har vi lavet en kort sammenfatning af hver af de tre vurderinger:

5.1 Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen

A fik i sin tid som borgmester for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen en særlig relation til D, der er medindehaver af firma B. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har truffet en række afgørelser på beskæftigelsesområdet i relation til selskabet, og selskabet eller D personligt har været inddraget i forskellige arrangementer og fora sammen med kommunen.

Dette har givet anledning til at overveje, om A har været inhabil efter forvaltningslovens § 3 eller, hvor der ikke er tale om afgørelsessager eller kontraktindgåelse, efter principperne i bestemmelsen (i det følgende samlet omtalt som forvaltningsloven); og – hvis dette er tilfældet – om Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen må anses som myndighedsinhabil.

Spørgsmålet om en eventuel inhabilitet skyldes for det første A's relation til D, og for det andet at A har lånt kantinen hos firma B til at holde en privat fødselsdagsfest.

Det er samlet vurderet, at relationen mellem A og D har karakter af et venskabeligt forhold, der er baseret på en professionel kontakt, men derimod ikke er et venskab, der kan føre til inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Begrundelsen for dette er navnlig, at A og D har haft kontakt i professionelle sammenhænge og kun i enkelte tilfælde i sammenhænge, der ligger i periferien af deres professionelle virke, og at kontakten i disse tilfælde bedst kan betegnes som en netværksrelation. Der er ved vurderingen lagt vægt på, at en relation som denne må anses som gængs praksis mellem en borgmester og virksomheder/deres ejere i lokalområdet, samt at der efter praksis skal meget til, for at en person anses for inhabil på grund af et venskab.

For så vidt angår lokaleudlånet fra firma B til A er det vurderet, at dette udgør en gave, men at mest taler for, at det formentlig ikke er en gave af en sådan karakter, at A ved modtagelse heraf blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Begrundelsen for dette er blandt andet de omstændigheder, hvorunder udlånet opstod, samt værdien af lokalelejen.

Hvis man dog måtte nå frem til, at udlånet af lokalerne udgør en gave, der indebærer, at A blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, er det vurderet, at der ikke vil foreligge inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2. Der er i den forbindelse lagt vægt på interessens karakter og ringe styrke, karakteren af sagerne samt A's funktion som borgmester, dvs. uden instruktionsbeføjelse angående sagernes indhold.

Samlet er det således vurderet, at der ikke for A – og derfor heller ikke for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen – har foreligget inhabilitet i forbindelse med de sager i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, der i A's funktionsperiode har omhandlet enten D personligt eller firma B.

Der har ikke herudover været forhold i relation til A, der giver anledning til bemærkninger i anledning af ombudsmandens henvendelser.

C's notat af 18. december 2017 er vedlagt som Bilag 1. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har gennemgået notatet og kan tilslutte sig vurderingerne.

5.2 Teknik- og Miljøforvaltningen

Henvendelserne fra ombudsmanden har givet Teknik- og Miljøforvaltningen anledning til at overveje de retlige rammer for politikernes adgang til at stille spørgsmål, forvaltningens mulighed for at besvare spørgsmål i tilfælde, hvor en politiker er inhabil, samt behandlingen af byggesagen om virksomhed G, som A konkret har stillet spørgsmål til. Herudover har Teknik- og Miljøforvaltningen foretaget en vurdering af andre relevante sager, hvor A i løbet af sin borgmesterperiode har rettet henvendelse til Teknik- og Miljøforvaltningen, og hvor det i de omhandlede sager har været kendeligt for forvaltningen, at A

kunne være inhabil, herunder hvis hun var part i sagerne. Endelig har Teknik- og Miljøforvaltningen i sin redegørelse overvejet, om sagerne giver anledning til initiativer vedrørende interne regler og processer.

A stillede den 14. oktober 2016 spørgsmål til en direktør i Teknik- og Miljøforvaltningen vedrørende virksomhederne G og B og den verserende byggesag. Teknik- og Miljøforvaltningen har vurderet, at spørgsmålene er stillet og behandlet inden for spørgeinstituttets og lovgivningens rammer. Teknik- og Miljøforvaltningen har også fundet, at en eventuel inhabilitet hos A ikke ville have ført til, at forvaltningen ikke kunne have besvaret spørgsmålet, da der ikke i den konkrete sag har været oplysninger, som var nødvendige at hemmeligholde. Endvidere har Teknik- og Miljøforvaltningen vurderet, at det af A stillede spørgsmål ikke har haft indflydelse på hverken hastigheden af sagsbehandlingen eller på de meddelte afgørelser i de sager, som spørgsmålet vedrører. Det er således samlet Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at der i de omhandlede sager er truffet rigtige og lovlige afgørelser, herunder at der ikke er lagt vægt på usaglige hensyn.

Teknik- og Miljøforvaltningen har fundet to andre sager i forvaltningen, som A har været involveret i, og som har givet anledning til nærmere undersøgelser: En sag om affald i A's baggård, og en sag om etablering af altaner i den ejendom, hvor A bor.

Forvaltningen har vurderet, at begge sager er håndteret inden for spørgeinstituttets og lovgivningens rammer, og at en eventuel inhabilitet ikke ville have ført til, at sagerne ikke kunne håndteres i regi af processen for politikerspørgsmål. Teknik- og Miljøforvaltningen har bemærket, at den ene sag (om altaner i den ejendom, hvor A bor) burde have været håndteret i henhold til den almindelige procedure for politikerspørgsmål – og ikke som sket telefonisk og via SMS, men at der i sagen er truffet en rigtig og lovlig afgørelse, herunder at der ikke er lagt vægt på usaglige hensyn.

Forvaltningens gennemgang af de ovennævnte sager har medført, at Teknik- og Miljøforvaltningen for at sikre den fortsatte tillid til forvaltningen vil tage initiativ til at igangsætte en proces med henblik på en revidering af rammerne for kommunens håndtering af politikerspørgsmål, herunder så det i den forbindelse overvejes at begrænse adgangen til at stille politikerspørgsmål i sager, hvor den pågældende politiker er part i sagen.

Teknik- og Miljøforvaltningens notat af 15. januar 2018 med underbilag vedlægges (bilag 2). ”

I umiddelbar forlængelse af redegørelsen modtog jeg – ligeledes den 22. januar 2018 – følgende supplerende brev fra Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning:

”Supplerende til mit brev af d.d. vil jeg gøre opmærksom på, at Økonomiforvaltningens følgende vurdering desværre ved en fejl ikke fremgik af advokatfirma C's brev af 19. januar 2018 til ombudsmanden:

’5.3 Økonomiforvaltningen

Økonomiforvaltningen har taget de fremsendte bidrag fra henholdsvis Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen, som efter det oplyste vil indgå i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens svar til Folketingets Ombudsmand, til efterretning og finder på baggrund heraf ikke grundlag for forelæggelse af besvarelsen for Økonomiudvalget. ’

For en god ordens skyld fremsender jeg derfor formuleringen her og står naturligvis fortsat til rådighed, såfremt der måtte være spørgsmål. ”

Bilag 1 til redegørelsen af 19. januar 2018 består af advokatfirma C's notat af 18. december 2017 med en vurdering af habilitet vedrørende relevante sager mv. på Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens område. Notatet har følgende ordlyd:

”Vurdering af habilitet – A

Bidrag til besvarelse af henvendelser fra Folketingets Ombudsmand

1. Baggrund og opgavebeskrivelse

Folketingets Ombudsmand har på eget initiativ rettet henvendelse til Københavns Kommune ved breve af henholdsvis 13. og 26. oktober 2017.

Ombudsmanden beder i sine henvendelser kommunen oplyse, om en række artikler i medierne E og I vedrørende (nu tidligere) beskæftigelses- og integrationsborgmester A giver kommunen anledning til overvejelser eller initiativer, herunder i forhold til A's habilitet i de i artiklerne nævnte sager og i eventuelle andre relevante sager. A var borgmester for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ('BIF') i perioden 1. januar 2011 - 31. oktober 2017.

Artiklerne har fokus på relationen mellem A og D, hhv. firma B. D er majoritetsaktionær i B og har gennem sit ejerskab en direkte økonomisk interesse i virksomheden, der udfører opgaver inden for murer-, tømrer-, anlægs-, jord-, kloak- og betonarbejde.

BIF har bedt advokatfirma C om at foretage en juridisk vurdering af spørgsmålet om A's habilitet efter forvaltningslovens § 3 og principperne heri og af BIF's habilitet.

Ombudsmandens henvendelse omhandler også forhold, som hører under andre forvaltninger i kommunen. C's vurdering omfatter ikke disse forhold, som derfor ikke inddrages i nærværende vurdering.

Vores vurdering er foretaget på baggrund af det skriftlige materiale, som vi har modtaget fra BIF, samt oplysninger modtaget i forbindelse med et interview med A gennemført den 8. december 2017.

BIF har oplyst, at der til brug for undersøgelsen af, hvilke sager og oplysninger som bør inddrages i vurderingen, er foretaget en søgning i samtlige relevante IT-systemer, herunder økonomisystemet. Søgningen er sket ud fra en række relevante søgeord. Som supplement hertil har BIF endvidere stillet en række spørgsmål til ledelsessekretariatet for at sikre afdækning af sager, der bør inddrages i vurderingen. BIF har oplyst, at det er vurderingen, at denne metode har sikret, at de for C's vurdering relevante sager og oplysninger er fremkommet.

Afsnit 3 indeholder en beskrivelse af relationen mellem A og D samt en beskrivelse af sagerne i BIF med relation til firma B eller D. I afsnit 4 redegøres for reglerne om inhabilitet, og afsnit 5 indeholder

en beskrivelse af de styrelsesretlige rammer, herunder med fokus på Københavns Kommunes særlige styreform og borgmesterens rolle. Afsnit 6 indeholder vores vurdering af sagen.

Afsnit 2 indeholder en sammenfatning af de retlige rammer og vores konklusioner.

2. Sammenfatning

De relevante retlige rammer

En gennemgang af sagens faktuelle forhold vedrørende relationen mellem A og D giver anledning til at overveje, om A kan anses for at have været inhabil efter forvaltningslovens § 3 eller, hvor der ikke er tale om afgørelsessager eller kontraktindgåelse, efter principperne i bestemmelsen; og – hvis dette er tilfældet – om BIF må anses som myndighedsinhabil.

Det vurderes i det følgende, om A eller BIF er inhabile som følge af:

- At A har et venskabsforhold med D, eller
- At A har lånt kantinen hos firma B til at holde en privat fødselsdagsfest.

Inhabilitetsspørgsmålet i sagen skal derfor vurderes efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og uden for bestemmelsens anvendelsesområde principperne heri. Bestemmelsen har karakter af en opsamlingsbestemmelse og omfatter bl.a. inhabilitet som følge af venskabsforhold og som følge af modtagelse af gaver.

Herudover kan også bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 2, være relevant. Denne bestemmelse medfører, at der ikke foreligger inhabilitet, hvis interessens karakter eller styrke i en sag, sagens karakter eller den pågældendes funktioner indebærer, at der ikke er risiko for påvirkning af uvedkommende hensyn.

Vores vurdering

Det er vores samlede vurdering, at relationen mellem A og D har karakter af et venskabeligt forhold, der er baseret på en professionel kontakt, men derimod ikke er et venskab, der kan føre til inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Begrundelsen for dette er navnlig, at A og D har haft kontakt i professionelle sammenhænge og kun i enkelte tilfælde i sammenhænge, der ligger i periferien af deres professionelle virke, og her kan kontakten bedst betegnes som en netværksrelation. Vi anser dem derfor hverken for at være personlige eller nære venner. Vi bemærker i den forbindelse, at en relation som denne må anses som gængs praksis mellem en borgmester og virksomheder/deres ejere i lokalområdet, samt at der efter praksis skal meget til, for at en person anses for inhabil på grund af et venskab.

For så vidt angår lokaleudlånet fra firma B til A er det vores vurdering, at dette udgør en gave, men at mest taler for, at det formentlig ikke er en gave af en sådan karakter, at A ved modtagelse heraf blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Begrundelsen for dette er blandt andet de omstændigheder, hvorunder udlånet opstod, samt værdien af lokalelejen.

Hvis man dog måtte nå frem til, at udlånet af lokalerne udgør en gave, der indebærer, at A blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, finder vi, at der ikke vil foreligge inhabilitet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2, eller principperne heri uden for det område, hvor bestemmelsen finder anvendelse. Vi lægger herved vægt på interessens karakter og ringe styrke, karakteren af sagerne samt A's funktion som borgmester, dvs. uden instruktionsbeføjelse angående sagernes indhold.

Samlet er det således vores vurdering, at der ikke for A – og derfor heller ikke for BIF – har foreligget inhabilitet i forbindelse med de sager i forvaltningen, der i A's funktionsperiode har omhandlet enten D personligt eller firma B.

3. Faktum

3.1 Indledende bemærkninger

BIF's undersøgelse af, hvilke sager mv. i forvaltningen der har haft en relation til D eller firma B, har vist, at følgende typer forhold er relevante:

- Sager på beskæftigelsesområdet vedrørende firma B,
- Tildeling af kommunens Erhvervspris 2017 til firma B,
- D's deltagelse i råd, afholdelse af oplæg samt øvrige relationer til firma B.

Nedenfor i afsnit 3.2 redegøres nærmere for relationen mellem A og D og i afsnit 3.3 for de faktuelle forhold vedrørende sager, der har været i BIF vedrørende firma B.

3.2 Relationen mellem A og D

3.2.1 Sagens skriftlige oplysninger

Det fremgår af medie E's artikel af 5. oktober 2017, at A den 16. august 2014 i forbindelse med sin 30-års fødselsdag fik stillet et festlokale til rådighed af firma B. Af artiklen fremgår blandt andet følgende:

'Det eneste, A skulle betale, var seks flasker vin. Det fortæller indehaver af firma B, D, der selv var med til festen. 'Hun lånte vores kantine, og det var en weekend, som jeg husker det. A ville leje den, men da jeg tidligere har lånt kanten ud til venner og bekendte og ansatte i mit firma, så fik hun lov at låne kanten, hvis bare hun selv stod for rengøringen. Jeg lejer den ikke ud gider ikke alt besværet. Bagefter fik jeg seks flasker vin' siger han'.

Det fremgår af artiklen, at A har bekræftet rigtigheden af oplysningerne i artiklen. A har i forbindelse med interviewet oplyst, at hun ikke er enig heri.

Ifølge medie E og på Facebook har A oplyst følgende om sin relation til D:

'Jeg har lånt kanten til en privat fødselsdag af en privat ven'.

(A til medie E den 5. oktober 2017)

'Han er en ven'.

(A til medie E den 6. oktober 2017)

'Gennem årene er D, der ejer firmaet, og jeg blevet venner'.

(Opslag på A's Facebookside den 24. oktober 2017)

3.2.2 A's oplysninger under interview af 8. december 2017

Advokat J fra advokatfirma C har den 8. december 2017 gennemført et interview med A med det formål at afdække karakteren af A's relation til D. Herudover har A sendt dokumentation af forhold i forbindelse med lokaleudlånet, jf. nedenfor, til C.

Samarbejdet med firma B og D

A oplyste under interviewet, at hendes første kontakt med D enten var i forbindelse med et møde i det lokale beskæftigelsesråd, hvor de begge var medlem, eller at hun blev introduceret til ham af forvaltningen. Det var formentlig i 2011.

A har været på besøg hos firma B, ligesom hun har været på besøg ved andre virksomheder, der gør en særlig indsats for beskæftigelse, fx (...).

I forbindelse med forløbet omkring virksomhed G, der skulle flytte fra (...) og stod til at lukke, satte A ejerne af G i forbindelse med D. A's ønske var at redde G, og hun opfattede D som en ordentlig og fair udlejer, der gerne ville huse kreative virksomheder, selvom de ofte kan betale mindre og har særlige behov. A oplyste, at det således ikke var formålet at hjælpe D – men derimod at bistå G med at finde et nyt lejemål. Der var en del dialog omkring forløbet, og A lærte i den forbindelse D bedre at kende. A's møder med D i sager vedrørende kommunen er blevet afholdt på Rådhuset.

A oplyser, at hun har omtalt firma B én gang på Facebook og én gang på sin hjemmeside, i den periode hun var borgmester. A oplyser i den forbindelse, at hun har brugt sin Facebookprofil som et udstillingsvindue for københavnere, virksomheder, organisationer, fagforeninger og sit politiske virke.

Endelig modtog firma B i 2017 kommunens Erhvervspris. Se herom i afsnit 3.3.2.

Udlån af lokale til fødselsdagsfest

Lokalelejen fra firma B kom i stand i forlængelse af, at A ikke kunne finde et lokale på Amager til at holde sin fødselsdag. Hun sendte derfor D – som lokalkendt – en mail, hvori hun anførte, at mailen var sendt i privat ærinde, og spurgte, om han kendte nogen, der lejede lokaler ud. Hun gjorde det klart, at det drejede sig om leje, ikke lån. Efter yderligere søgen tilbød D, at A kunne låne firma B's kantine, som tidligere var lånt ud til venner, familie og medarbejdere uden betaling. A tilbød at betale, men D oplyste, at han ikke kunne opkræve betaling, da firma B ikke udførte udlejningsvirksomhed, men at hun kunne betale rengøringen.

Lokalet fremstod tomt og åbent, og der var behov for at leje stole, borde, bar mv. for at få det til at være egnet til arrangementet. A brugte ca. 15.000 kr. på at leje møbler, service mv. samt til udsmykning

af lokalet. Herudover arrangerede A selv forplejningen. A husker ikke, om hun gav D noget, vin fx, som tak for hjælpen. Hun anfører, at hun typisk ville have gjort dette, men at hun havde meget travlt på tidspunktet.

A inviterede ca. 200 personer til fødselsdagen – familie, venner, politiske kontakter og netværk. Der var ikke middag, blot fest. D kiggede forbi ca. 2 timer.

Efter medieomtalen af sagen har A på egen foranledning betalt 1.000 kr. + moms i leje, hvilket svarer til det højeste beløb i to vurderinger foretaget af hhv. (en brancheorganisation og en erhvervsejendomsmægler).

Andre kontaktflader mellem A og D

A oplyser, som også omtalt i pressen, at firma B har foretaget murerarbejde på badeværelset i forbindelse med A's flytning til sin nuværende bopæl. Der blev indhentet tilbud fra to andre virksomheder. Firma B var lidt dyrere, men A følte sig mest tryk ved arbejdsforholdene (overenskomst mv.) og moms- og skatteforhold hos firma B og valgte derfor dem til opgaven trods den lidt højere pris. Nok tre af møderne om arbejdet blev holdt hjemme hos D. En af gangene hilste A på D's ekskone.

D har mødt A's mand i forbindelse med firma B's arbejde i lejligheden, jf. ovenfor.

Der deltog i alt ca. 200 personer i A's bryllup, heraf ca. 50 personer, der ikke har karakter af at være familie eller venner, men som var arbejdskolleger mv. Ca. 20 af disse var fra A's 'side', blandt andet D. Hans familie var ikke inviteret.

A har én gang deltaget i en middag på en restaurant med D og (...), som de begge kender.

D har tre børn, som A kort har hilst på.

A holder ofte private middage, som D aldrig har været inviteret til. A er bekendt med, at D's ene barn blev konfirmeret forud for A's bryllup – A var ikke inviteret. D var ikke inviteret til A's indflytterfest eller hendes seneste fødselsdag.

A's vurdering af relationen

A anser ikke D som en privat ven, men som en person, som hun har et venskabeligt forhold til. Deres relation er en udløber af en professionel kontakt, som ikke har ledt til, at de ses i private sammenhænge.

3.3 BIF's sager med relation til firma B eller D

3.3.1 Sager med firma B på beskæftigelsesområdet

Artiklerne i medierne E og I henviser blandt andet til, at kommunen samarbejder med firma B på beskæftigelsesområdet, herunder vedrørende placering af ledige.

Det fremgår af BIF's oplysninger i sagen, at der i perioden 2010 til og med oktober 2017 var 252 virksomhedsplaceringer i B. Tallet for 2016 er 54 pladser, hvilket svarer til 2,5 promille af det samlede antal virksomhedsplaceringer i kommunen dette år.

BIF har endvidere oplyst, at BIF den 16. maj 2016 skrev til Center for Beskæftigelse, Sprog og Integration, at A havde oplysninger om, at firma B ønskede at tage imod to flygtninge i virksomhedsplacering. Ud over virksomhedsplacering er ni kandidater matchet til ordinære job hos B (to i 2016 og syv i 2017).

Virksomhedsplaceringer er et aktiveringsredskab med hjemmel i lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Efter sagens oplysninger har der alene været økonomiske transaktioner mellem BIF og firma B, som knytter sig til borgere, der har været i aktivering hos B i det pågældende år. Transaktionerne omfatter løntilskud, frikøb af mentorer og refusion af leverandørudgifter til borgernes arbejdsbeklædning efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats. BIF har oplyst, at alle udgifterne er afholdt med hjemmel i den skrevne lovgivning, og at udgiftsniveauet vedrørende firma B har ligget på et normalt niveau. Kommunens udgifter i 2016 har udgjort 297.112 kr. til løntilskud, 68.960 kr. til frikøb af mentorer og 57.505 kr. til arbejdsbeklædning.

BIF har også oplyst, at der ikke har været økonomiske transaktioner vedrørende byggearbejder mellem BIF og B i perioden 2010-2017. Kommunens indgåelse af aftaler om vedligeholdelse, renovering og nybyggeri sker således gennem KEID (Københavns Ejendomme og Indkøb), hhv. Byggeri København, der er del af Økonomiforvaltningen, jf. også § 12, stk. 6, nr. 6 og 7, i kommunens styrelsesvedtægt.

BIF har oplyst, at der heller ikke i øvrigt har været samhandelsforhold mellem BIF og firma B.

3.3.2 Uddeling af Københavns Erhvervspris 2017 til firma B

Det fremgår af de artikler i medierne E og I, som ombudsmanden henviser til i sine henvendelser, at A, som medlem af en dommerkomité, var med til at give firma B Københavns Erhvervspris 2017 i kategorien 'Miljø og CSR'.

To andre virksomheder modtog prisen inden for kategorierne 'Innovation' og 'Attraktiv By'.

Af kommunens retningslinjer for uddeling af Erhvervsprisen fremgår, at virksomheder indstilles til prisen, at forvaltningerne vurderer de indkomne indstillinger og nominerer 9-12 kandidater, som godkendes af borgmestrene i Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen, BIF og Kultur- og Fritidsforvaltningen, at en fagjury finder tre vindere af prisen, og at fagjuryens indstilling af vinderen herefter godkendes af borgmestrene.

A har under interviewet oplyst, at hun opfattede borgmestrenes godkendelse som en formalitet, og at hun lagde fagjuryens vurdering til grund. Prisen blev uddelt af overborgmesteren, og A var ikke til stede under prisuddelingen.

3.3.3 Faste relationer mellem BIF og firma B, hhv. D

BIF har oplyst, at der har været en fast relation til D, da han tidligere var repræsentant i det lokale beskæftigelsesråd, som var lovpligtigt frem til 2015. D var indstillet af DA og udpeget af Borgerrepræsentationen, jf. også lovgivningens daværende bestemmelser om sammensætningen af de lokale beskæftigelsesråd.

Da rådet som følge af en lovændring blev nedlagt pr. 1. januar 2015, blev Københavns Rådgivende Beskæftigelsesråd etableret på frivilligt grundlag i stedet. Deltagerkredsen var i udgangspunktet de samme medlemmer, som i det tidligere lokale beskæftigelsesråd. DA meddelte imidlertid, at de ikke ønskede at udpege medlemmer til det nye råd, og forvaltningen indstillede derfor, at de to medlemmer, der oprindeligt var indstillet af DA, blev inviteret til at deltage i rådet som virksomhedsrepræsentanter.

Herudover har firma B været repræsenteret i en ekspertgruppe om flere flygtninge i job og uddannelse. Ekspertgruppen var nedsat af BIF med deltagelse af en bred kreds af interessenter. Firma B var af forvaltningen nævnt som en mulig deltager i forbindelse med bestillingen om at lave en ekspertgruppe. Der har været afholdt ét møde i gruppen.

I ovennævnte sager har A godkendt indstillingerne fra forvaltningen (BIF), og hun har deltaget i henholdsvis Københavns Rådgivende Beskæftigelsesråds møder og i det ene møde, der har været afholdt med ekspertgruppen om flygtninge i job og uddannelse.

3.3.4 Øvrige konkrete sager eller relationer af mindre fast karakter

Firma B eller D har ifølge søgningen i BIF's elektroniske systemer indgået i en række sammenhænge, herunder har D holdt oplæg i et af kommunens jobcentre, Karrierestedet; BIF har i forbindelse med forvaltningens behov for samordning af jobcentre forespurgt firma B om tomme bygninger, men gik ikke videre med det, da det ikke blev relevant; D har medvirket i en video om virksomhedspraktik på kommunens hjemmeside; medarbejdere fra B har holdt oplæg for medarbejdere på kommunens Center for Kompetence og Brobygning (CKB), der tilbyder unge ledige hjælp til at finde den rette uddannelse; BIF har været på virksomhedsbesøg hos B; og endelig holdt D tale ved åbningen af Københavns Erhvervshus, hvis lokaler kan stilles til rådighed for virksomheder til fx erhvervsfremmearrangementer, branchemøder, rekrutteringsarrangementer mv. Åbningsarrangementet var arrangeret af lokaludvalget, og baggrunden for BIF's engagement i arrangementet var, at erhvervsområdet i henhold til kommunens styrelsesvedtægt er forankret i BIF, og at BIF havde ydet et mindre beløb – 5.000 kr. – til åbningsarrangementet.

4. Regler om inhabilitet

4.1 Formålene med reglerne om inhabilitet

Inhabilitetsreglerne varetager to grundlæggende formål.

Det ene formål består i at sikre, at personlige og uvedkommende interesser ikke må have indflydelse, når kommunen fx træffer afgørelser (saglighedshensynet). Det er således et grundlæggende forvaltningsretligt princip, at offentlige myndigheder og personer skal være upartiske, og at de alene skal træffe beslutninger/afgørelser ud fra saglige hensyn.

Det andet formål består i at sikre, at offentligheden har tillid til afgørelsernes saglighed (tillidshensynet).

4.2 Opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5

4.2.1 Indledende bemærkninger

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1-5, omhandler de forhold, der kan medføre, at en person er inhabil (speciel inhabilitet).

Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, at den, der 'virker inden for den offentlige forvaltning', er inhabil, hvis der 'i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed'. Bestemmelsen har karakter af en opsamlingsbestemmelse

i forhold nr. 1-4 og tilsigter at gribe en kreds af forskelligartede omstændigheder, som det ikke er muligt på forhånd at konkretisere i lovgivningen.

Inhabilitet opstår som følge af den interesse, den enkelte person bærer. Om den enkelte person rent faktisk vil lade sig påvirke heraf og træffe beslutninger, der er påvirket af uvedkommende hensyn, er uden betydning for vurderingen.

Der må i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering for at fastslå, om en person er inhabil som følge af de interesser, vedkommende bærer.

4.2.2 Særligt om inhabilitet som følge af venskabsforhold

Interesser som følge af venskabsforhold kan efter omstændighederne være omfattet af § 3, stk. 1, nr. 5.

Efter forvaltningslovens forarbejder er det i forhold til anvendelsen af nr. 5 en betingelse, at venskabet kan karakteriseres som 'nært'.

Hans Gammeltoft-Hansen har anført følgende herom:

'Nære venskaber vil kunne begrunde inhabilitet ud fra samme betragtninger som slægtskabsinhabilitet efter fvl. § 3, stk. 1, nr. 2. Man føler loyalitet over for sine venner og ser gerne, at deres ønsker og behov imødekommes, også hvor det drejer sig om forvaltningssager; og man belaster nødigt venskabet ved selv at medvirke til negative afgørelser.

[...]

Disse givne forhold taler for at anvende en høj tærskel, før der statueres venskabsinhabilitet. Almindelige bekendtskaber falder udenfor; men det samme må gælde for selv nære bekendtskaber. Først når der er tale om et venskabsniveau, som karakteriseres ved en betydelig forbundethed og gensidig hengivenhed, bør inhabilitet komme på tale.

(vores understregning)

Praksis om inhabilitetsbegrundende venskabsforhold er begrænset, men peger i retning af, at der skal meget til, før der i konkrete tilfælde statueres inhabilitet på grund af venskab, jf. også det af Gammeltoft-Hansen anførte.

I FOB 2010 20-4 skulle ombudsmanden tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt overborgmesteren var inhabil i en række ansættelsessager som følge af, at han var bekendt med nogle af ansøgerne via sit professionelle virke. Særligt det forhold, at to af ansøgerne havde deltaget i borgmesterens valgkampagne, gav anledning til inhabilitetsovervejelser. Ombudsmanden fandt ikke, at der forelå inhabilitet, da overborgmesterens bekendtskab med ansøgerne ikke rakte ud over et tidligere samarbejde om valgkampen, og relationerne ikke havde karakter af 'nære personlige venskaber'.

Statsforvaltningen har i en udtalelse af 7. december 2015 fundet, at en borgmester var inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, i forbindelse med økonomiudvalgets behandling af en partnerskabsaftale med en privat aktør, da borgmesteren var kæreste med direktøren hos den private aktør.

Sammenlignende viser praksis vedrørende inhabilitet som følge af uvenskab, at der tilsvarende skal meget til, for at en person anses for inhabil på grund af uvenskab, jf. U 1986.422 H og FOB 1995.112.

4.2.3 Særligt om inhabilitet som følge af modtagelse af gaver

Det fremgår ikke udtrykkeligt af opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, eller forarbejderne hertil, at den omfatter en person, der har modtaget en gave fra den, en sag retter sig mod.

Hans Gammeltoft-Hansen anfører følgende herom:

'Reglerne om offentligt ansattes modtagelse af gaver bygger i vidt omfang på de samme hensyn som inhabilitetsreglerne, dvs. saglighedshensynet og tillidshensynet. Udgangspunktet er, at gaver slet ikke må modtages. Gavereglerne er dermed videregående end det almindelige inhabilitetsområde således at forstå, at også gaver, der på ingen måde vil bringe modtageren i et inhabilitetsbegrundende afhængigheds- eller taknemmelighedsforhold, kan det være uberettiget at modtage. Ikke desto mindre vil det, dels på grund af tillidshensynet, dels for at understøtte gavereglernes efterlevelse, formentlig være rigtigst i almindelighed at anse en forvaltningsperson, der uberettiget har modtaget en gave, for inhabil i forhold til enhver sag, som vedrører giveren.'

(vores understregning)

Henset til de hensyn, som reglerne om habilitet tilsigter at varetage, og med støtte i litteraturen, må det lægges til grund, at forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kan finde anvendelse på tilfælde, hvor en person har modtaget gaver fra et firma, en borger eller fra andre. Dette vil dog ikke gælde i de tilfælde, hvor gaven er 'berettiget', jf. praksis og vejledninger herom, herunder fx fordi der er tale om en sædvanlig lejlighedsgave givet i forbindelse med et arrangement af personlig karakter.

4.3 'Bagatelgrænsen' i forvaltningslovens § 3, stk. 2

Det følger af forvaltningslovens § 3, stk. 2, at der ikke foreligger inhabilitet, hvis interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen indebærer, at der ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Hvorvidt dette er tilfældet, vil altid bero på en konkret vurdering, som også her skal foretages ud fra objektive kriterier.

Bestemmelsen er udtryk for en væsentligheds- eller bagatelgrænse. Hvis der kun er tale om en beskeden eller fjernliggende interesse, bør der således ikke statueres inhabilitet. Også sagens karakter kan føre til, at der ikke skal statueres inhabilitet. Dette vil navnlig komme på tale for så vidt angår sager af generel karakter.

4.4 Konsekvensen af inhabilitet

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 3, medfører inhabilitet, at den pågældende myndighedsperson ikke må træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag.

4.5 Reglernes anvendelsesområde – afgørelsessager og faktisk forvaltningsvirksomhed

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder for forvaltningens afgørelsesvirksomhed samt i sager om kontraktforhold og lignende privatretlige dispositioner, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 2.

For så vidt angår faktisk forvaltningsvirksomhed findes der ikke lovfæstede regler om inhabilitet, men det er almindeligt antaget, at forvaltningslovens kapitel 2 suppleres af uskrevne retsgrundsætninger om inhabilitet uden for forvaltningslovens område.

Indholdet af retsgrundsætningerne om inhabilitet antages at afspejle de udtrykkelige regler i forvaltningsloven. Indholdet beror på den praksis, der har udviklet sig hos domstolene og hos ombudsmanden, og som baserer sig på de samme hensyn, som ligger bag forvaltningslovens enkelte inhabilitetsregler og bag reglerne generelt.

Inhabilitetsreglerne gælder både for konkrete og generelle sager. Efter forvaltningslovens forarbejder er der dog ikke samme behov for at statuere inhabilitet i generelle sager som i forhold til konkrete sager. Jo mere generel en sag er, jo stærkere skal en interesse være for at statuere inhabilitet.

4.6 Myndighedsinhabilitet

Forvaltningsloven indeholder ikke regler om myndighedsinhabilitet, som i stedet er reguleret af uskrevne retsgrundsætninger udviklet gennem praksis fra særligt Folketingets Ombudsmand og domstolene. Praksis herom baserer sig på de samme hensyn, som ligger bag forvaltningslovens inhabilitetsregler.

Myndighedsinhabilitet vil navnlig kunne opstå i situationer, hvor myndigheden har en særlig og uvedkommende interesse i udfaldet af en sag, fx i tilfælde, hvor myndigheden selv er part i sagen.

Myndighedsinhabilitet kan dog også forekomme som følge af personlig inhabilitet hos lederen af en myndighed på grund af det afhængighedsforhold, der består mellem myndighedens leder og de underordnede medarbejdere.

Hvis en borgmester i kommunen er personligt inhabil, kan dette således efter omstændighederne føre til myndighedsinhabilitet for den pågældende forvaltning, jf. også Statsforvaltningens udtalelse af 16. december 2010, hvor Statsforvaltningen fandt, at der forelå myndighedsinhabilitet for Teknik- og Miljøforvaltningen i forbindelse med en række aftaler indgået mellem forvaltningen og en konsulent, som var registreret partner til teknik- og miljøborgmesteren.

Hvis en forvaltning er myndighedsinhabil, er den forpligtet til at undersøge mulighederne for at foretage substitution, hvilket i Københavns Kommune vil indebære at overlade sagsbehandlingen til en anden forvaltning underlagt en anden borgmesters daglige ledelse.

Ved vurderingen af myndighedsinhabilitet lægges der vægt på den inhabilitetsbegrundende interesses karakter og mulighederne for substitution.

5. Styrelsesretlige forhold

5.1 Styreformen i Københavns Kommune

Styreformen i Københavns Kommune er en såkaldt mellemstyreform med delt administrativ ledelse.

Styreformen er kendetegnet ved,

- at overborgmesteren og formændene for de stående udvalg (borgmestrene) er fødte medlemmer af Økonomiudvalget, og
- at overborgmesteren og de seks borgmestre deler ansvaret for den øverste administrative ledelse af kommunen, sådan at hver borgmester har den øverste ledelse af den forvaltning, der administrerer deres respektive udvalgs sagsområder.

Det øverste daglige administrative ledelsesansvar for kommunens forvaltning varetages således af overborgmesteren og borgmestrene inden for hvert deres udvalgsområde og med ansvar over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen.

Det respektive udvalg har det indholdsmæssige ansvar for udvalgets ressort, dvs. at udvalget træffer en række beslutninger på Borgerrepræsentationens vegne og afgør alle sædvanlige, løbende sager inden for udvalgets sagsområde, medmindre andet følger af lovgivningen eller af Borgerrepræsentationens beslutninger, eller kompetencen delegeres af udvalget til forvaltningen.

Hvor udvalgene ikke har kompetence, afgiver de inden for hver deres sagsområde indstilling til Borgerrepræsentationen. Den umiddelbare forvaltning skal ske inden for rammerne af årsbudgettet og øvrige rammer, som Borgerrepræsentationen har fastsat.

5.2 Borgmesterens rolle

En borgmester har flere forskellige roller, som i Københavns Kommune er som følger: Borgmester for sin forvaltning, medlem af Økonomiudvalget og medlem af Borgerrepræsentationen.

Borgmesteren har det øverste daglige administrative ledelsesansvar for forvaltningen inden for det respektive udvalgs ressort.

Det administrative ledelsesansvar indebærer blandt andet, at borgmesteren har det administrative ledelsesansvar for sit udvalgs sagsområde. Borgmesteren har i medfør heraf ansvaret for sagsbehandlingen i forvaltningen, herunder at sagerne behandles korrekt, i rette tid, og at de prioriteres rigtigt.

En borgmester har derimod ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af administrationen kompetence vedrørende sagernes indhold. Borgmesteren har således ikke instruktionsbeføjelse over for forvaltningen med hensyn til, hvordan en sag skal afgøres eller med hensyn til indholdet i forvaltningens indstilling til udvalg eller Borgerrepræsentationen.

A har som borgmester således ikke haft instruktionsbeføjelse over for medarbejderne i BIF – eller over for medarbejdere i andre forvaltninger i kommunen.

6. Vurdering af habilitet

6.1 Indledende bemærkninger

Når en borgmester har en særlig relation til indehaveren af en virksomhed, som dels modtager (begunstigende) forvaltningsakter fra den forvaltningsgren i kommunen, som borgmesteren har ansvaret for, dels inddrages i forskellige arrangementer og fora sammen med kommunen, kan dette give anledning til at overveje, om borgmesteren er omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, eller principperne i bestemmelsen.

Hvis borgmesteren er omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, eller principperne i bestemmelsen, må det overvejes, om interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktion i forbindelse med sagerne konkret fører til, at der efter forvaltningslovens § 3, stk. 2, alligevel ikke foreligger inhabilitet.

Kun hvis A har været inhabil, vil der være anledning til at overveje spørgsmålet om myndighedsinhabilitet for BIF.

6.2 Medfører relationen mellem A og D, at A er omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5?

Det følger af både teori og praksis, at der efter omstændighederne kan opstå inhabilitet på grund af venskab. Efter praksis på området skal der dog meget til, for at en person anses for inhabil af denne grund, og det vil således som udgangspunkt kun være tilfældet, hvis der er tale om nære personlige venskaber.

Sagens oplysninger, herunder også de oplysninger, der er fremkommet under vores interview med A 8. december 2017, giver os anledning til at konkludere følgende om relationen mellem A og D:

A og D har lært hinanden at kende gennem deres professionelle virke.

D kiggede forbi i forbindelse med A's fejring af sin 30-års fødselsdag, men i kortere tid og afledt af, at festen blev holdt i lokaler udlånt af firma B. D deltog endvidere i A's bryllup, men på linje med i alt ca. 50 andre, heraf ca. 20 på A's 'side', der bedst kan betegnes som arbejds- eller netværksrelationer. Hans deltagelse er efter vores vurdering således ikke udtryk for, at der er en nær og personlig relation mellem ham og A, herunder henset til, at der deltog ca. 200 gæster i forbindelse med brylluppet.

A har ikke deltaget i private sammenkomster hos D, ligesom D ikke har været inviteret til private middage hjemme hos A eller til indflytterfest eller senere fødselsdage.

Vi finder, at det er en både naturlig og forventelig opgave for en politiker – ikke mindst en beskæftigelses- og integrationsborgmester – at den pågældende indgår i dialog med og etablerer relationer til relevante virksomheder og netværk.

Det er herefter samlet vores vurdering, at A og D har udviklet det, der kan betegnes som et nært bekendtskab eller venskabeligt forhold, men at de ikke kan anses for at være hverken personlige eller nære venner, herunder fordi de ikke ses under private former.

Relationen mellem A og D udgør derfor ikke et venskab, der kan føre til inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

6.3 Indebærer A's lån af lokale, at hun er omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5?

Det antages i teorien, at der efter omstændighederne kan opstå inhabilitet for personer i offentlig ansættelse eller offentligt hverv som følge af modtagelsen af en gave fra en borger eller en virksomhed. Dette gælder dog ikke, hvis der er tale om en berettiget gave givet fx i forbindelse med fødselsdag eller lignende.

Dette giver anledning til en vurdering af, om lokaleudlånet fra firma B til A konstituerer en gave af en karakter, der kan medføre inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Vi finder, at der er tale om en gave, da A ved lokalelånet modtog en vederlagsfri ydelse fra firma B. Ydelsen kan ikke anses at være en sædvanlig lejlighedsgave givet i forbindelse med et arrangement af personlig karakter, da den ikke blev givet som fødselsdagsgave og i så fald heller næppe ville have haft karakter af en 'sædvanlig lejlighedsgave'.

Omstændighederne i forbindelse med udlånet taler imidlertid imod, at der er tale om en gave af en karakter, der medfører, at modtageren herved blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Vi lægger i den forbindelse vægt på omstændighederne i forbindelse med udlånet, herunder at udlånet alene opstod som følge af, at A ikke kunne finde et egnet lokale til sin fest, og at hun derefter spurgte D, om han kendte nogen, der udlejede (og præciserede ikke udlånte) lokaler, at A ønskede at betale for lokalet, hvilket dog blev afvist af D under henvisning til, at firma B ikke driver udlejningsvirksomhed, at andre personer har lånt lokalerne på samme vilkår, og at beløbet er af beskeden værdi (500-1.000 kr.).

Vi mener ikke, at det ved vurderingen kan tillægges vægt, at A efterfølgende har efterbetalt for leje af lokalerne, eller at hun i sin mail til D skrev, at der var tale om et privat ærinde.

Samlet er vi mest tilbøjelige til at mene, at lokalelånet fra firma B til A formentlig ikke udgør en uberettiget gave af en sådan karakter, at modtagelsen fører til, at A herved blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5. Vi har i den forbindelse også lagt vægt på, at der ikke findes praksis om inhabilitet som følge af modtagelse af en gave.

Vi finder dog, at forholdet er forbundet med en vis usikkerhed. Som følge heraf har vi fundet det relevant at vurdere, om forholdet ville være omfattet af bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 2, hvis det blev lagt til grund, at lokaleudlånet var en inhabilitetsbegrundende gave efter lovens § 3, stk. 1, nr. 5.

6.4 Vurdering af om forholdet falder under 'bagatelgrænsen' i forvaltningslovens § 3, stk. 2

Selv om en person er omfattet af en af inhabilitetsbestemmelserne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1-5, foreligger der ikke inhabilitet, hvis interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen indebærer, at der ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Interessens karakter og styrke

Vi finder, at A's interesse som følge af gaven i form af udlånet af lokalet er ganske svag. Der er herudover tale om et forhold tilbage i tiden, og således ikke et løbende forhold, hvor A jævnligt har modtaget gaver og vil kunne forvente at gøre det i fremtiden. Endelig finder vi, at den beskedne værdi af gaven og det forhold, at A hellere vil have lejet et andet lokale, men intet kunne finde, også taler for, at interessens karakter og styrke indebærer, at der ikke kan antages at være fare for, at sagerne med relation til D eller firma B er blevet påvirket af uvedkommende hensyn.

Sagernes karakter

For så vidt angår sagerne om placering af ledige har kommunens udgifter hjemmel i den skrevne lovgivning, og udgiftsniveauet vedrørende B har efter det oplyste ligget på et normalt niveau.

For så vidt angår uddelingen af Erhvervsprisen 2017 blev B indstillet af andre virksomheder til prisen, en fagjury afgav en indstilling om prisen, og fagjuryens indstilling af vinderen blev godkendt af borgmestrene for de fire involverede forvaltninger. Erhvervsprisen har endvidere karakter af en anerkendelse og tilbud om en plads i Københavns Erhvervsråd, som er et dialognetværk nedsat af kommunen. Der følger ikke et kontant beløb eller anden økonomisk værdi med prisen.

De øvrige relationer mellem BIF og D eller firma B har ikke en karakter, hvor D eller B kan anses at have opnået en begunstigelse.

Samlet set finder vi, at sagernes karakter understøtter, at der ikke kan antages at have været fare for, at sagerne er blevet påvirket af uvedkommende hensyn.

Den pågældendes funktioner

A har som borgmester ikke instruktionsbeføjelse over BIF i forhold til sagernes indhold og har – med undtagelse af nedenstående – ikke været inddraget i behandlingen af de enkelte sager med relation til D eller firma B.

A's eneste direkte kontakt har været i forbindelse med udpegningen af D til Københavns Rådgivende Beskæftigelsesråd og uddelingen af Erhvervsprisen 2017. I den første sag godkendte A forvaltningens indstilling, som hun ikke havde instruktionsbeføjelse i forhold til, og i den anden sag var firma B indstillet

af andre virksomheder, vurderingen blev foretaget af en fagjury, og denne indstilling blev godkendt af fire borgmestre i fællesskab.

Vi finder derfor, at A's funktion i sagerne understøtter, at der ikke kan antages at have været fare for, at sagerne er blevet påvirket af uvedkommende hensyn.

Samlet om forvaltningslovens § 3, stk. 2

Hvis det lægges til grund, at modtagelsen af gaven i form af lokaleudlånet konstituerer en gave af en sådan karakter, at A herved blev omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, finder vi, at interessens karakter eller styrke, sagernes karakter og A's funktion i forbindelse med sagerne indebærer, at der ikke kan antages at være fare for, at sagerne vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

A har således efter vores vurdering ikke været inhabil, selv om man måtte lægge til grund, at hun som følge af gaven blev omfattet af § 3, stk. 1, nr. 5.

6.5 Kort om myndighedsinhabilitet

Da A ikke er inhabil, foreligger der heller ikke myndighedsinhabilitet for BIF. Dette opstår således i denne sag kun, hvis A's individuelle inhabilitet 'smitter af' på myndigheden.

Alene hvis det forhold, at A ikke selv var involveret i sagsbehandlingen, se ovenfor om 'Den pågældendes funktioner', var afgørende for, at der ikke forelå inhabilitet, kunne det eventuelt være relevant at overveje spørgsmålet om myndighedsinhabilitet, da de 'smittede' medarbejdere i forvaltningen har arbejdet direkte med sagerne. Vi finder dog ikke, at denne parameter var afgørende for udfaldet, jf. også ovenfor.

Der foreligger derfor ikke myndighedsinhabilitet for BIF.

6.6 Konklusion

Samlet er det vores vurdering, at A ikke har været inhabil efter forvaltningslovens bestemmelser eller principperne heri for så vidt angår sagerne i BIF med relation til D og firma B. BIF har som konsekvens heraf heller ikke været myndighedsinhabil. ”

Bilag 2 til redegørelsen af 19. januar 2018 består af Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltnings redegørelse af 15. januar 2018 vedrørende politikerspørgsmål, andre relevante sager i forvaltningen og overvejelser om initiativer, som sagen har givet anledning til. Redegørelsen har følgende ordlyd:

”1. Baggrund

Ombudsmanden har af egen drift taget sagen om tidligere beskæftigelses- og integrationsborgmester A's lån af festlokale m.v. op. Ved breve af 13. og 26. oktober 2017 har ombudsmanden under henvisning til en række artikler i medierne E og I bedt Københavns Kommune om at oplyse, om det, der er nævnt i artiklerne, giver kommunen anledning til overvejelser eller initiativer, herunder i forhold til A's habilitet i de nævnte og eventuelle andre relevante sager.

I ombudsmandens brev af 26. oktober 2017 henvises til en artikel i medie E fra den 25. oktober 2017, hvoraf det bl.a. fremgår, at A den 14. oktober 2016 skulle have rettet henvendelse til direktøren i Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning. Ombudsmanden beder om, at kommunen inddrager det, der fremgår af artiklen i sit svar til ombudsmanden.

Teknik- og Miljøforvaltningen redegør i det følgende (i afsnit 3) for denne sag. Det skal bemærkes, at forvaltningens fokus dels er på de retlige rammer for politikernes adgang til at stille spørgsmål og forvaltningens mulighed for at besvare dem i situationer, hvor den pågældende politiker er inhabil. Dels fokuserer forvaltningen på, om de spørgsmål, A har stillet til forvaltningen i sagen om virksomhederne G og B, har haft betydning for behandlingen af og afgørelserne i byggesagerne vedrørende G.

Herefter (i afsnit 4) redegør Teknik- og Miljøforvaltningen for andre relevante sager.

I afsnit 5 redegør forvaltningen for, hvilke overvejelser og initiativer sagerne har givet forvaltningen anledning til.

Afsnit 2 nedenfor indeholder forvaltningens sammenfatning.

Det skal bemærkes, at (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen) i lyset af genstanden for redegørelsen ikke har været involveret i udarbejdelsen heraf bortset fra at bidrage til sagens oplysning.

2. Sammenfatning

A's henvendelse den 14. oktober 2016 til direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen om virksomhederne G og B og deres byggesag blev håndteret som et politikerspørgsmål i henhold til § 3, stk. 4, i Borgerrepræsentationens forretningsorden. Det er forvaltningens vurdering, at spørgsmålet kunne stilles og behandles som et politikerspørgsmål, og at dette er sket inden for spørgeinstituttets og lovgivningens rammer. Hvis A havde været inhabil i sagen, ville det ikke have medført, at forvaltningen ikke kunne håndtere spørgsmålet i regi af politikerspørgsmål. Desuden er der ikke i den konkrete sag indgået oplysninger, som ville være nødvendige at hemmeligholde i forhold til A. Det bemærkes, at forvaltningen ikke på daværende tidspunkt havde kendskab til A's eventuelle venskab med indehaveren i firma B, D, og at forvaltningen derfor ikke gjorde sig overvejelser om A's habilitet i sagen. Forvaltningen har efterfølgende noteret sig konklusionen i advokatfirma C's notat af 18. december 2017 til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om, at relationen mellem A og D har karakter af et venskabeligt forhold, der er baseret på professionel kontakt, men derimod ikke et venskab, der kan føre til inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

A's spørgsmål den 14. oktober 2016 har ikke haft indflydelse på hverken hastigheden af sagsbehandlingen eller på de meddelte afgørelser i byggesagerne vedrørende virksomhed G og adressen på X-vej. Det er samlet set forvaltningens vurdering, at der i de omhandlede sager er truffet rigtige og lovlige afgørelser, og at der ikke i den forbindelse er lagt vægt på usaglige hensyn.

Teknik- og Miljøforvaltningen har undersøgt og fundet frem til 2 andre relevante sager i løbet af A's borgmesterperiode, hvor det har været kendeligt for forvaltningen, at A kunne være inhabil, herunder hvis hun var part i sagen.

Det er forvaltningens vurdering, at der ikke har været oplysninger i sagerne, som burde have været behandlet fortroligt i forhold til A. På den baggrund er det forvaltningens vurdering, at spørgsmålene kunne stilles og behandles som politikerspørgsmål, og at dette er sket inden for spørgeinstituttets og lovgivningens rammer.

A's eventuelle inhabilitet i sagerne har ikke haft som konsekvens, at forvaltningen ikke kunne håndtere spørgsmålene i regi af politikerspørgsmål.

I forhold til den ene sag, som vedrører etablering af nye altaner på (A's adresse), er forvaltningen opmærksom på, at A's spørgsmål til sagen burde have været håndteret i henhold til den almindelige procedure for politikerspørgsmål og ikke, som det skete, telefonisk og over SMS. Det er samlet set forvaltningens vurdering, at der i den konkrete sag vedrørende ansøgning om nye altaner på (A's adresse) er truffet en rigtig og lovlig afgørelse, og at der ikke i den forbindelse er lagt vægt på usaglige hensyn.

På baggrund af de omhandlede sager er det forvaltningens opfattelse, at rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål bør genovervejes med henblik på at sikre den fortsatte tillid til forvaltningen.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil på den baggrund tage initiativ til igangsættelse af en proces koordineret af Økonomiforvaltningen med henblik på en revidering af rammerne for politikerspørgsmål i hele kommunen, herunder også i Teknik- og Miljøforvaltningen, og at der udarbejdes retningslinjer for den fremadrettede håndtering heraf. Nærværende redegørelse har desuden givet forvaltningen anledning til en påmindelse om, at der kontinuerligt er behov for at have fokus på 'Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene og borgmestrene', som Borgerrepræsentationen godkendte i juni 2016.

3. Sagen om virksomhederne G og B

Indledningsvis skal det bemærkes, at Teknik- og Miljøforvaltningen har håndteret A's henvendelse til forvaltningen den 14. oktober 2016 om virksomhederne G og B og deres byggesag, som et politikerspørgsmål.

På den baggrund redegør forvaltningen i afsnit 3.1 generelt for adgangen til at stille politikerspørgsmål i Københavns Kommune og for processen for håndteringen af politikerspørgsmål i Teknik- og Miljøforvaltningen.

I afsnit 3.2 redegør forvaltningen for forløbet omkring modtagelsen og besvarelsen af A's spørgsmål i oktober 2016 om virksomhederne G og B og deres byggesag.

I afsnit 3.3 redegør forvaltningen for forløbet frem mod forvaltningens afgørelser i de konkrete byggesager.

3.1. Om adgangen til at stille politikerspørgsmål i Københavns Kommune

Borgerrepræsentationen har i sin forretningsorden, jf. § 3, stk. 4, besluttet at indføre et såkaldt spørgeinstitut, som indebærer, at medlemmer af Borgerrepræsentationen, som ikke er repræsenteret i et udvalg, har mulighed for at stille spørgsmål til det pågældende udvalg. Spørgsmålet skal være skriftligt, det skal være kort og bestemt, og det skal normalt være begrundet. Det er borgmesteren, der beslutter, om besvarelsen kræver en drøftelse i udvalget. Hvis dette ikke er tilfældet, er svarfristen 8 hverdage.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

'§ 3. Udsendelse af dagsorden og sagernes fremlæggelse

Stk. 1-3 (...)

Stk. 4. Et medlem, der ikke er repræsenteret i et udvalg, kan stille spørgsmål til det pågældende udvalg til skriftlig besvarelse. Spørgsmålet skal være affattet kort og bestemt og normalt være ledsaget af en kort skriftlig begrundelse. Borgmesteren træffer beslutning om besvarelsen af spørgsmålet kræver en drøftelse i udvalget. Spørgsmål, der ikke kræver forelæggelse for udvalget, skal besvares indenfor 8 hverdage.

Stk. 5. (...)

Dette spørgeinstitut benævnes til dagligt 'politikerspørgsmål', og i praksis er der også adgang til at stille spørgsmål, selv om medlemmet er repræsenteret i det pågældende udvalg.

Adgangen til at stille politikerspørgsmål skal ses i sammenhæng med adgangen til sagsindsigt og initiativretten, jf. bestemmelserne i lov om kommunernes styrelse §§ 9 og 11.

Ordningen administreres i de respektive forvaltninger, bortset fra hvis et spørgsmål vedrører flere fagområder. I givet fald er det Økonomiforvaltningen, der forestår koordineringen af besvarelsene.

I Teknik- og Miljøforvaltningen er det sekretariatet på rådhuset, der koordinerer besvarelsen af politikerspørgsmål på forvaltningens område. Udgangspunktet er, at alle politikerspørgsmål 'indsluses' via sekretariatets fællespostkasse, og at bestillinger af svar til det relevante område i forvaltningen ('serviceområde') udgår herfra. Herefter er det pågældende serviceområde ansvarlig for at udarbejde og sende et svar til medlemmet inden for den af Borgerrepræsentationen fastsatte frist på 8 hverdage. Den almindelige procedure er, at chefen for serviceområdet skal godkende svaret, inden det afsendes. Alle politikerspørgsmål og svarene herpå, forudsat at de ikke indeholder fortrolige oplysninger, offentliggøres umiddelbart efter på Københavns Kommunes hjemmeside. Dette gælder dog ikke for spørgsmål stillet i forbindelse med møderne i Teknik- og Miljøudvalget, som alene lægges på en intern portal (TMU-portalen), der er tilgængelig for medlemmerne og embedsværket.

Svartiden på politikerspørgsmål på Teknik- og Miljøforvaltningens område svinger i praksis på mellem 3 og 8 hverdage, afhængig af sagens kompleksitet og af, om lignende besvarelser er udfærdiget tidligere.

Teknik- og Miljøforvaltningen håndterer i dag alle henvendelser fra politikere vedrørende sager, som vil kunne indbringes for Borgerrepræsentationen, som politikerspørgsmål.

Som anført ovenfor skal rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål ses i sammenhæng med adgangen til sagsindsigt. Det er forvaltningens opfattelse, at adgangen til at stille politikerspørgsmål, lige som det er tilfældet for adgangen til sagsindsigt, alene er begrænset, for så vidt angår sagsoplysninger, der er fortrolige i forhold til det pågældende medlem.

Forvaltningen deler således synspunktet i Hans B. Thomsen m.fl.: Lov om kommunernes styrelse, 2010 (i det følgende 'kommentaren til lov om kommunernes styrelse'), note 2 på side 95 vedrørende § 8, hvoraf det fremgår at:

'Det har tidligere været antaget, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der på grund af inhabilitet er afskåret fra at deltage i behandlingen og afgørelsen af en sag, ikke har ret til sagsindsigt i den pågældende sag efter bestemmelsen, jf. også betænkning nr. 1425/2002, side 72. Et inhabilt kommunalbestyrelsesmedlem kan imidlertid formentlig benytte sig af sin initiativret til at rejse en sag i kommunalbestyrelsen, jf. note 2 til § 11. På den baggrund medfører det forhold, at et kommunalbestyrelsesmedlem på grund af inhabilitet er afskåret fra at deltage i behandlingen og afgørelsen af en sag, antageligt ikke i sig selv, at den pågældende er afskåret fra retten til sagsindsigt. Retten til sagsindsigt er dog begrænset i forhold til sagsoplysninger, der er fortrolige i forhold til det pågældende medlem. '

I en situation, hvor et udvalgsmedlem enten beder om sagsindsigt, eller stiller et politikerspørgsmål, medfører inhabilitet i forhold til den pågældende sag således ikke i sig selv, at oplysningerne bliver fortrolige.

Det afgørende for, om oplysninger er fortrolige i forhold til et medlem, er, om der er tale om oplysninger, som det – for at varetage væsentlige hensyn til kommunens interesser – er nødvendigt at hemmeligholde i forhold til det pågældende medlem, jf. forvaltningslovens § 27 og note 14 til § 20 øverst side 212 i kommentaren til lov om kommunernes styrelse. Samme sted i kommentaren til lov om kommunernes styrelse (side 212) fremgår det, at dette eksempelvis vil være tilfældet i forbindelse med kommunens indgåelse af privatretlige aftaler med det pågældende medlem eller i forbindelse med udarbejdelse af forhandlingsoplæg i en sag, hvor det pågældende medlem er forhandlingsmodpart. I tilfælde, hvor et medlem er inhabilt i forhold til en sag, må det således bero på en konkret vurdering, om der foreligger en interessekonflikt af en sådan karakter eller styrke, at der er en væsentlig interessekonflikt i forhold til kommunens interesse i sagen med den konsekvens, at medlemmet som følge af kommunens tavshedspligt må afskæres fra adgang til oplysningerne og materialet i sagen.

For så vidt angår det forhold, at det er Teknik- og Miljøforvaltningens nuværende praksis, at alle henvendelser fra medlemmerne af Borgerrepræsentationen behandles som politikerspørgsmål, henvises til afsnit 5 sidst i denne redegørelse om forvaltningens overvejelser og initiativer.

3.2. Forløbet omkring A's spørgsmål om virksomhederne G og B og deres byggesag

Indledningsvis skal det bemærkes, at der løbende har været bevågenhed fra flere af Borgerrepræsentationens medlemmer i forhold til udviklingen af området omkring virksomhed G og (...).

Den 14. oktober 2016 modtager (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen) en mail fra A, hvori hun spørger ind til det manglende svar på byggesagen vedrørende virksomhed G, jf. den i ombudsmandens brev af 26. oktober 2017 citerede e-mail.

(Direktøren) videreformidler A's spørgsmål til de relevante enheder i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Spørgsmålet bliver håndteret i henhold til den gængse procedure for håndteringen af politikerspørgsmål, jf. ovenfor i afsnit 3.1.

Den 25. oktober 2016 afsender (serviceområdechefen for Byens Anvendelse) en mail til A med følgende svar på spørgsmålene stillet den 14. oktober 2016:

'Kære A

Tak for din mail fra den 14. oktober 2016 til (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen) vedrørende byggesagerne på virksomhed G. (Direktøren) har bedt mig om at svare, da sagen hører under mit ansvarsområde i forvaltningen.

Der er flere byggesager på ejendommen på X-vej, og forvaltningen har gennem hele forløbet haft en rigtig god og tæt dialog med ansøger om sagerne. Forvaltningen har den 18. oktober 2016 givet byggetilladelse til at ombygge en eksisterende lagerhal på ejendommen. Ansøgningen blev modtaget den 5. juli 2016, og den 5. oktober 2016 indsendte ansøger nogle supplerende oplysninger, som var nødvendige for, at forvaltningen kunne færdigbehandle sagen.

Jeg kan oplyse, at forvaltningen holdt møde med ansøger om de resterende byggesager den 20. oktober 2016, hvor de konkrete udestående og byggesager blev drøftet og prioriteret. Forvaltningen har endvidere rådgivet ansøger i forhold til brug af rådgiver, herunder brandteknisk rådgiver, med henblik på at undgå, at nye eller reviderede ansøgninger er mangelfulde.

På den baggrund håber jeg, at byggesagerne snart kan afsluttes, så vi kan komme videre med det plangrundlag, der skal muliggøre en bredere anvendelse af ejendommen. I den forbindelse kan jeg oplyse, at forvaltningen allerede er i færd med at koordinere processen i relation til det pågældende tillæg til lokalplanen i sammenhæng med byggesagernes

forestående afslutning. '

Det skal bemærkes, at forvaltningen ikke på daværende tidspunkt havde kendskab til A's eventuelle venskab med indehaveren i virksomhed B, D, og at forvaltningen derfor ikke gjorde sig overvejelser om A's habilitet i sagen.

3.3. Forløbet i byggesagerne vedr. virksomhed G og adressen på X-vej

Den 29. juni 2016 modtager Teknik- og Miljøforvaltningen fire ansøgninger fra firma K om om- og tilbygninger på adressen på X-vej. Ansøgningerne behandles samlet. Ejendommen på X-vej ejes af (...). Forvaltningen modtager løbende supplerende materiale til sagerne i perioden den 5. august til den 18. november 2016.

Den 5. juli 2016 modtager forvaltningen en ansøgning fra virksomhed G om ombygning af lagerhal på adressen på X-vej.

Den 6. oktober 2016 annullerer firma K ansøgningen i en af de første fire byggesager.

Den 18. oktober 2016 meddeler Teknik- og Miljøforvaltningen byggetilladelse til ombygning af eksisterende lagerhal i byggesagen fra virksomhed G.

Den 20. oktober 2016 afholder forvaltningen møde med firma K om de tre tilbageværende byggesager.

Den 18. november 2016 annullerer firma K en af de tre tilbageværende byggesager. Den 19. december 2016 meddeler forvaltningen byggetilladelse i de to resterende byggesager fra firma K.

Da A den 14. oktober 2016 henvender sig til (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen), jf. ovenfor under afsnit 3.2, er det eneste udestående i behandlingen af byggesagen om virksomhed G (ansøgningen af 5. juli 2016 fra G), at brandvæsenets godkendelse afventes. Sagen ligger således hos brandvæsenet i perioden den 10.-18. oktober 2016. Da brandvæsenets erklæring ligger klar den 18. oktober 2016, bliver denne sammen med byggesagsbehandlerens erklæring samlet til den endelige byggetilladelse af en administrativ medarbejder i Teknik- og Miljøforvaltningen. I perioden efter den 10. oktober 2016 bliver der således ikke foretaget yderligere byggeteknisk sagsbehandling i sagen.

For så vidt angår de øvrige byggeansøgninger fra firma K, afventer forvaltningen på tidspunktet, hvor A stiller sit spørgsmål til (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen), supplerende materiale fra ansøger, dispensationer fra den gældende lokalplan samt brandvæsenets godkendelse.

4. Andre relevante sager

Ombudsmanden anmoder i sit brev af 13. oktober 2017 Københavns Kommune om at redegøre for, om det, der er nævnt i de vedlagte artikler, giver kommunen anledning til overvejelser eller initiativer, herunder i forhold til A's habilitet i de nævnte og eventuelle andre relevante sager [kommunens understregning].

Teknik- og Miljøforvaltningen har afgrænset 'eventuelle andre relevante sager' til at være henvendelser fra A til Teknik- og Miljøforvaltningen, i den periode hun var borgmester, hvor det i de omhandlede sager skal have været kendeligt for forvaltningen, at A kunne være inhabil, herunder hvis hun var part i sagen. Denne del af forvaltningens undersøgelse fremgår nedenfor i afsnit 4.1.

Det bemærkes, at forvaltningen har noteret sig, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har anlagt en anden afgrænsning af 'eventuelle

andre relevante sager', jf. advokatfirma C's notat af 18. december 2017 om 'Vurdering af habilitet – A'. Teknik- og Miljøforvaltningen er nået frem til, at det ikke giver anledning til den samme tilgang i nærværende redegørelse, da omdrejningspunktet for Teknik- og Miljøforvaltningens del af sagen, er spørgeinstituttet, da problemstillingen i den primære sag, ombudsmanden har bedt forvaltningen redegøre for (spørgsmålene til byggesagen vedrørende virksomhed G), er rammerne for kommunens håndtering af henvendelser fra politikere og betydningen af mulig inhabilitet.

Endelig bemærkes det, at forvaltningen – før advokatfirma C's notat af 18. december 2017 forelå – undersøgte, om Teknik- og Miljøudvalget, mens A var medlem af udvalget i 2010, har behandlet lokalplansager, i forhold til hvilke der indgår matrikler, hvor firma B har et ejerforhold. Forvaltningen fandt frem til en sag, hvor dette var tilfældet. Der er tale om lokalplanen 'Valbygårdsvej'.

Forslaget til den pågældende lokalplan blev behandlet på Teknik- og Miljøudvalgets møde den 11. januar 2010. Den endelige vedtagelse af

lokalplanen blev behandlet af udvalget den 11. oktober 2010. Begge indstillinger blev anbefalet over for Økonomiudvalget og Borgerrepræsentationen uden afstemning. Alle møder, hvor sagen blev behandlet, fandt sted i løbet af 2010.

Teknik- og Miljøforvaltningen har nu noteret sig konklusionen i advokatfirma C's notat af 18. december 2017 vedrørende karakteren af A og D's relation. Heraf fremgår det, at A og D formentlig først lærte hinanden at kende i 2011, dvs. efter behandlingen af lokalplanen 'Valbygårdsvej'. Advokatfirma C har oplyst mundtligt, at 'formentlig' skal forstås fremadrettet, således at de tidligst lærte hinanden at kende i 2011 og muligvis først senere, men ikke før.

På den baggrund indgår sagen om 'Valbygårdsvej' ikke i nedenstående underafsnit om 'andre relevante sager'.

4.1. Henvendelser fra A i hendes borgmesterperiode

Teknik- og Miljøforvaltningen har fastlagt følgende kriterier med henblik på at identificere eventuelle andre relevante sager i form af henvendelser (politikerspørgsmål) fra A:

- Perioden er afgrænset til det tidsrum, hvor A har været borgmester (dvs. den 1. januar 2011 til den 31. oktober 2017).
- I sagerne skal det have været kendeligt for Teknik- og Miljøforvaltningen, at A kunne være inhabil, herunder hvis hun var part i sagen.

For at identificere eventuelle sager, der opfylder ovennævnte 2 kriterier, har forvaltningen fulgt følgende fremgangsmåde:

Indledningsvis har forvaltningen foretaget en søgning i journalsystemet på 'A', hvilket resulterede i 123 sager.

Ved en gennemgang af de 123 sager har forvaltningen identificeret, at der i to af sagerne kan være tvivl om A's habilitet.

Der er tale om følgende to sager:

- Politikerspørgsmål om affald i en gård (se nedenfor i afsnit 4.1.1).
- Sag om etablering af nye altaner på (A's adresse) (se nedenfor i afsnit 4.1.2).

4.1.1. Politikerspørgsmål om affald i en gård

Den 4. september 2016 sender A en mail med følgende spørgsmål til enhedschef for Affald og Genbrug under serviceområdet Byens Drift i Teknik- og Miljøforvaltningen:

'Kære (...),

Jeg har fået din mail fra TMF, da jeg har et spørgsmål angående affald i en gård i København.

Situationen er den, at der er nogle butikker i vores gård, herunder ejerforening, der har affald. Da de fylder vores fælles affaldscontainere op med deres affald, diskuterer vi, hvor meget vi hver især skal betale m.m.

Derfor vil vi meget gerne vide, om TMF har nogle retningslinjer eller noget generel viden om, hvor meget affald virksomheder normalt må have? Sagt på en anden måde, hvor meget skal en almindelig virksomhed betale i affaldshåndtering, og hvor meget affald dækker dette over?

Jeg håber, I kan svare på dette.

Bh

A'

Som det fremgår, vedrører spørgsmålet den ejendom, hvor A bor.

Spørgsmålet bliver håndteret i henhold til den gængse procedure for håndteringen af politikerspørgsmål, jf. ovenfor i afsnit 3.1.

Den 13. september 2016 sender (serviceområdechefen for Byens Anvendelse) følgende svar til A:

'Tak for din henvendelse fra den 4. september 2016 til Teknik og Miljø vedrørende erhvervsaffald i ejendommens dagrenovationsbeholdere.

Jeg svarer på spørgsmålene, da de hører under mit ansvarsområde.

Indledningsvis vil jeg skitsere den grundlæggende gebyrstruktur for dette område, da forståelsen af denne er afgørende for forståelsen af svaret på dine konkrete spørgsmål.

Affaldshåndteringen fra københavnske ejendomme er organiseret således, at det som udgangspunkt er grundejer, som Københavns Kommune har en aftale med. Derfor er det også grundejer, som opkræves gebyr for betaling af ordningen via ejendomsskattebilletten. Erhvervet har kun ret til at anvende ejendommens beholdere, hvis grundejer har givet lov til det. Udgangspunktet for besvarelsen af dine spørgsmål er derfor, at grundejer har givet erhvervet lov til at anvende affaldsordningen på ejendommen.

Erhvervets brug af ordningen:

Det er ikke muligt at stille restriktioner op for, hvor meget dagrenovationslignende affald erhvervet må putte i beholderne. Dette skyldes, at erhvervet ikke selv må transportere denne type affald til forbrænding. Det forholder sig anderledes med beholdere til genanvendeligt affald.

Beholderne til genanvendeligt affald må erhvervet ikke belaste mere, end hvad der svarer til en privat husholdning. Denne begrænsning er etableret af hensyn til den trange plads i mange københavnske gårde sammenholdt med, at virksomhederne har mulighed for selv at køre på genbrugspladsen med det genanvendelige affald.

Betaling for brug af den kommunale ordning:

Da aftalen om erhvervets brug af ejendommens ordning for dagrenovationslignende affald er et privatretligt mellemværende, er betalingen ligeledes et privatretligt mellemværende. Vi tilbyder grundejere, som henvender sig omkring disse spørgsmål, et svar på, hvor stor en andel af den samlede betaling, som forvaltningen vurderer, kan være erhvervsaffald. Til vurderingen anvender vi et skema, der tager udgangspunkt i virksomhedens registrering i CVR med hensyn til branchekode og antal ansatte. Grundejer kan henvende sig omkring spørgsmål til fordeling af betalingen på en konkret ejendom via link: <http://www.nemaffaldsservice.kk.dk/>

Afsluttende kommentar:

Hvis der er tale om, at virksomheden ikke har fået lov til at anvende de kommunale beholdere i gården, skal der iværksættes en tilsynssag. I så fald bør grundejer også henvende sig til Teknik- og Miljøforvaltningen via ovenstående link.

Jeg håber ovenstående svar møder dine forventninger. Ellers er du meget velkommen til at tage kontakt til mig igen.

Med venlig hilsen

(...)

4.1.2. Sag om etablering af altaner på (A's adresse)

I perioden december 2016-februar 2017 har A og (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen) på initiativ fra A en korrespondance, både telefonisk og via SMS. Korrespondancen drejer sig om en verserende byggesag vedrørende (et altanfirmas) ansøgning om etablering af altaner i ejendommen (...), hvor A bor.

Det fremgår af korrespondancen, at forvaltningen af to omgange meddeler afslag på ansøgningen på grund af målene på altanerne.

A efterlyser en dialog om sagen, da altanfirmaet og ejerforeningen er uenig i forvaltningens argumenter for det sidste afslag.

På den baggrund foreslår (direktøren), at der afholdes et møde mellem forvaltningen, (altanfirmaet) og A med henblik på at afklare uoverensstemmelserne. Der bliver aftalt et møde den 15. februar 2017. (Direktøren) oplyser, at han selv ønsker at deltage, da han har behov for at høre, hvor sagerne går galt, så forvaltningen kan rette op, og da det er læring for ham som direktør. A oplyser, at hun sender en repræsentant fra ejerforeningen i stedet for selv at deltage.

Forud for mødet opfordrer forvaltningen (altanfirmaet) til at sende revideret ansøgningsmateriale.

På mødet bliver kommunens retningslinjer for altaner diskuteret, og forvaltningen oplyser, hvilke justeringer, der skal til for at opnå en tilladelse.

Den 9. marts 2017 fremsender (altanfirmaet) en revideret ansøgning, og en måned herefter, den 10. april 2017, meddeler forvaltningen byggetilladelse.

Det bemærkes, at der i den oprindelige ansøgning, modtaget den 23. september 2016, blev søgt om altaner med en dybde på 150 cm.

Sagen endte med en afgørelse den 10. april 2017 om byggetilladelse til opførelse af syv altaner på 1.-4. sal mod gård samt én tagaltan på (A's adresse) med en dybde på 130 cm, dog således at der blev meddelt tilladelse til en altandybde på 100 cm i hjørnet af ejendommen.

5. Overvejelser og initiativer

5.1. Overvejelser

Det er Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at forvaltningens praksis i forhold til behandlingen af politikerspørgsmål er inden for lovgivningens rammer. Der henvises til ovenstående i afsnit 3.1 (Om adgangen til at stille politikerspørgsmål i Københavns Kommune), om at inhabilitet ikke i sig selv afskærer et medlem af Borgerrepræsentationen fra at kunne stille politikerspørgsmål, men at adgangen til at stille politikerspørgsmål, ligesom det gælder for adgangen til sagsindsigt, er begrænset i forhold til sagsoplysninger, der er fortrolige i forhold til det pågældende medlem på grund af væsentlige hensyn til kommunens interesser.

I de tre sager, som forvaltningen har redegjort for ovenfor i afsnit 3.2 og 3.3 (sagen om virksomhederne G og B) og i afsnit 4.1 (sagen om affald i en gård og sagen om etablering af nye altaner på (A's adresse)), er det forvaltningens opfattelse, at der ikke har været oplysninger i sagerne, som burde have været behandlet fortroligt i forhold til A. På den baggrund er det forvaltningens vurdering, at spørgsmålene kunne stilles og behandles som politikerspørgsmål, og at dette er sket inden for spørgeinstituttets og lovgivningens rammer. A's eventuelle inhabilitet i sagerne har ikke haft som konsekvens, at forvaltningen ikke kunne håndtere spørgsmålene i regi af politikerspørgsmål. I forhold til sagen om virksomhederne G og B bemærkes det, at forvaltningen efterfølgende har noteret sig konklusionen i advokatfirma C's notat af 18. december 2017 til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om, at relationen mellem A og D har karakter af et venskabeligt forhold, der er baseret på professionel kontakt, men derimod ikke et venskab, der kan føre til inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Forvaltningen er opmærksom på, at håndteringen af spørgsmålene i sagen om altaner på (A's adresse) ikke har fulgt den almindelige proces, da spørgsmålene ikke – som det ellers normalt er tilfældet – er blevet 'indsluset' via sekretariatet på rådhuset, men i stedet er håndteret telefonisk og via SMS mellem A og (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen).

Det er endvidere forvaltningens vurdering – efter at have foretaget en nærmere undersøgelse af sagsforløbene, jf. ovenfor i afsnit 3.2, 3.3 og 4.1 – at de af A stillede spørgsmål ikke har haft en betydning for sagernes behandling og udfald. I forhold til sagen om altaner på (A's adresse) skal det bemærkes, at forvaltningen generelt har fokus på at være imødekommende på myndighedsområdet, og det derfor ikke er atypisk, at der etableres møder mellem forvaltningen og ansøger – både som forhåndsdialog, men også hvis en sag volder udfordringer undervejs. Fra direktionens side har man fokus på dialog med

byens borgere og erhvervsliv, og på den baggrund er det heller ikke usædvanligt, at der er deltagelse på direktorniveau.

Det er således samlet set forvaltningens vurdering, at der i de omhandlede sager er truffet rigtige og lovlige afgørelser, og at der ikke i den forbindelse er lagt vægt på usaglige hensyn.

5.2. Initiativer

Teknik- og Miljøforvaltningen er på baggrund af en gennemgang af de tre sager (sagen om virksomhederne G og B; sagen om affald i en gård og sagen om etablering af nye altaner på (A's adresse)) af den opfattelse, at rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål bør genovervejes.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil på den baggrund tage initiativ til igangsættelse af en proces koordineret af Økonomiforvaltningen, Borgerrepræsentationens Sekretariat – da Borgerrepræsentationens forretningsorden ressortmæssigt er forankret der – med henblik på en revidering af rammerne for politikerspørgsmål i hele kommunen, herunder også i Teknik- og Miljøforvaltningen, og at der udarbejdes retningslinjer for den fremadrettede håndtering heraf.

Forvaltningen er af den opfattelse, at man bør overveje at begrænse adgangen til at stille politikerspørgsmål i situationer, hvor det pågældende medlem er part i den sag, der spørges ind til, og forvaltningen er vidende herom, således at forvaltningen, efter at spørgsmålet er indkommet som et politikerspørgsmål, henviser spørgsmålet til at blive besvaret som en almindelig borgerhenvendelse. Det bør under alle omstændigheder være medlemmet, der har oplysningspligten over for forvaltningen og derfor, i forbindelse med at spørgsmålet stilles, skal gøre opmærksom på, hvis medlemmet er part i sagen.

Denne afgrænsning af adgangen til at stille politikerspørgsmål, vil kunne sikre den fortsatte tillid til forvaltningen, da den vil indebære, at borgere og politikere i sammenlignelige situationer behandles ens.

Derudover bør det overvejes, om det skal fremgå af retningslinjerne, at det følger af lovgivningen, at adgangen til at stille politikerspørgsmål også er begrænset i tilfælde, hvor der er tale om sagsoplysninger, der er fortrolige i forhold til det pågældende medlem.

Desuden bør det overvejes, om det skal indskræpes, at embedsværket altid skal være særligt opmærksomt på processen omkring og udfaldet af en konkret sag i de tilfælde, hvor et medlem, som stiller politikerspørgsmål til en sag, af andre årsager har en særlig interesse i sagen, men hvor medlemmet hverken er part i den pågældende sag eller er afskåret fra at stille spørgsmål som følge af fortrolighed. Dette for at undgå risikoen for, at der efterlades et indtryk af, at sagen har haft en anden gang og/eller udfald som følge af medlemmets spørgsmål til sagen.

Endelig bør det overvejes, om det i retningslinjerne skal indskræpes, at embedsværket altid bør være særligt opmærksomt på journalisering med henblik på at sikre en ensartet håndtering af alle politikerspørgsmål.

Afslutningsvis kan Teknik- og Miljøforvaltningen oplyse ombudsmanden om, at forvaltningen løbende har haft og fortsat vil have fokus på de rammer, der er for forvaltningens rådgivning og bistand til borgerrepræsentanterne. Der henvises i den forbindelse til indstilling om 'Implementering af Bo Smith-ud-

valgets anbefalinger i Københavns Kommune', som Borgerrepræsentationen godkendte på sit møde den 22. juni 2016 (jf. dagsordenspunkt 17). Med indstillingen godkendte Borgerrepræsentationen 'Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene og borgmestrene', og at dette kodeks skulle implementeres i forvaltningerne.

I Teknik- og Miljøforvaltningen er der blevet arbejdet med kodekset ved blandt andet at have løbende drøftelser og dialoger om god embedsmandsskik med afsæt i en række cases og dilemmaer. Nærværende redegørelse har givet forvaltningen anledning til en påmindelse om, at der kontinuerligt er behov for at have fokus herpå. ”

Københavns Kommunes beskæftigelses- og integrationsforvaltning meddelte mig i brev af 4. februar 2018, at forvaltningen havde bedt advokatfirma C om en supplerende vurdering i sagen.

Den supplerende redegørelse af 30. april 2018 har følgende ordlyd:

”Supplerende redegørelse om A’s habilitet

1. Sammenfatning

Denne supplerende redegørelse omhandler, om tidligere beskæftigelses- og integrationsborgmester A har været inhabil som følge af forhold i forbindelse med firma B’s renovering af A’s lejlighed i 2016. Omtale i medierne har givet anledning til at undersøge, om der forelå inhabilitet som følge af, at firma B i forbindelse med renoveringen af A’s lejlighed skulle have ydet A en gave, enten fordi der ved prisfastsættelsen af de arbejder, firma B udførte for A, var et gaveelement, eller ved at firma B i forbindelse med et forlig afholdt omkostninger, som burde være afholdt af A.

Denne supplerende redegørelse er afgivet i forlængelse af advokatfirma C’s redegørelse af 18. december 2017, men vedrører andre faktuelle forhold. Vurderingerne i nærværende redegørelse har derfor ikke betydning for de forhold (spørgsmålet om inhabilitet som følge af venskab eller lokaleudlån), der indgik i den oprindelige redegørelse og påvirker derfor heller ikke konklusionerne i den oprindelige redegørelse.

A er ikke forpligtet til at afgive udtalelse til kommunen eller til at fremlægge dokumentation for forholdene i forbindelse med ombygningen af sin lejlighed. Kommunen er ikke i besiddelse af oplysninger om de økonomiske forhold mellem firma B og A i forbindelse med renoveringen. For at etablere et grundlag for at kunne udarbejde redegørelsen har vi derfor givet A mulighed for på frivilligt grundlag at afgive en udtalelse. På vegne af A har (A’s advokat) afgivet oplysninger til brug for redegørelsen.

Ud fra de modtagne oplysninger, jf. ovenfor, finder vi ikke grundlag for at konstatere, at der skulle have været et gaveelement, hverken ved prisfastsættelsen af de arbejder, firma B udførte i lejligheden, eller i forbindelse med forliget. Vi finder derfor ikke grundlag for at antage, at A, da hun var beskæftigelses- og integrationsborgmester, blev inhabil som følge af, at firma B udførte håndværkerarbejde i hendes lejlighed.

Afsnit 2 indeholder baggrunden for sagen mv. De retlige rammer for vurderingen er beskrevet i afsnit 3, mens beskrivelsen af sagens forhold samt vores vurdering heraf fremgår af afsnit 4.

2. Baggrund, opgavebeskrivelse og sagsoplysning

Advokatfirma C afgav den 18. december 2017 en redegørelse om A's habilitet til Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune. Redegørelsen indgik som et bilag til advokatfirma C's sammenfatning af 19. januar 2018, som kommunen den 22. januar 2018 sendte til Folketingets Ombudsmand.

Advokatfirma C's redegørelse af 18. december 2017 omfattede to spørgsmål: Var A inhabil som følge af sit venskabelige forhold til D, og var A inhabil som følge af firma B's udlån af et lokale til hende i forbindelse med hendes fødselsdag. Det var advokatfirma C's sammenfattende vurdering, at disse to relationer ikke medførte, at der forelå inhabilitet.

Der er efterfølgende kommet nye oplysninger frem i pressen, og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har bedt C undersøge, om disse nye oplysninger medfører, at A var inhabil.

De nye oplysninger i sagen vedrører ikke de spørgsmål, som den oprindelige redegørelse rettede sig mod. Der er dermed ikke grundlag for at genoptage vurderingen af de to forhold (venskab, hhv. lokaleudlånet), der indgik i den oprindelige redegørelse.

Derimod giver de nye oplysninger anledning til at vurdere, om A, da hun var beskæftigelses- og integrationsborgmester, var inhabil, enten som følge af at der i forbindelse med prisfastsættelsen af de arbejder, firma B udførte for A, var et gaveelement, *eller* som følge af, at firma B ydede A en gave ved i forbindelse med et forlig at afholde omkostninger, som burde være afholdt af A.

Efter aftale med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har advokatfirma C til brug for denne supplerende redegørelse givet A mulighed for at afgive en udtalelse. Som anført i afsnit 1 er A ikke retligt forpligtet til at udtale sig eller fremlægge dokumenter i sagen.

På vegne af A har (A's advokat) sendt brev af 11. april, e-mail af 18. april samt brev af 23. april med beskrivelse af omstændighederne i forbindelse med dels prisfastsættelsen, dels forliget. De anførte breve er hver vedlagt en erklæring fra (A's revisor). De fra (A's advokat) modtagne breve mv. vedlægges som bilag 1-3.

(A's advokat) har skriftligt bekræftet, at han har set sagens underliggende dokumenter.

3. De retlige rammer

I forbindelse med en renovering af deres private lejlighed i 2016 fik A og hendes ægtefælle udført håndværkerarbejde af firma B.

Det afgørende for vurderingen af, om forhold i forbindelse med renoveringen medfører, at A blev inhabil i forbindelse med sager vedrørende firma B, er, om B's pris for opgaverne indeholdt et gaveelement til A, og om forliget i forbindelse med en tvist om gulvene i lejligheden indeholdt et gaveelement fra firma B til A.

En gave kan således medføre, at modtageren bliver inhabil, se afsnit 4.2.3 i advokatfirma C's redegørelse af 18. december 2017.

Hvis der ikke er et gaveelement, vil selve det forhold, at en person, herunder en politiker, i privat regi antager en virksomhed til at udføre arbejde, ikke medføre, at personen herefter er inhabil i sager, der vedrører denne virksomhed.

Der har i medierne været skrevet om, hvorvidt firma B udførte byggestyring for A eller var antaget som totalentreprenør. I forhold til den retlige bedømmelse af sagen bemærkes, at det ikke har betydning for spørgsmålet om habilitet, om firma B var antaget til at udøve byggestyring eller var antaget som hovedentreprenør. Det afgørende er, jf. ovenfor, om der foreligger et gaveelement.

De faktuelle forhold, der gengives i afsnit 4, er i det hele baseret på og en gengivelse af de oplysninger, vi har modtaget fra (A's advokat) i sagen.

4. Gennemgang og vurdering

4.1 Prisfastsættelsen

Firma B udførte to typer opgaver i A's lejlighed:

- Murerarbejde i badeværelse, fjernelse af bærende væg mv. samt renovering af gæstetoilet ('murerarbejderne')
- Byggestyring

I dette afsnit er alle beløb anført inkl. moms.

Murerarbejderne

Inden indgåelse af aftalen med firma B om murerarbejde i badeværelse, fjernelse af bærende væg mv. indhentede A's svigerfar, der er arkitekt, mundtligt priser fra fagentreprenører i hans lokalområde, da det var hans vurdering, at firma B's priser var relativt høje. Da antagelse af jyske håndværkere ville medføre en meromkostning til diæter, og da B havde ry for at levere kvalitet til tiden, blev firma B antaget til denne del af opgaven.

Da der skulle indgås aftale om renovering af gæstetoiletet, fandt ægteparret atter prisen relativt høj, og der blev derfor også indhentet overslag fra et andet firma. Bistået af A's svigerfar og på baggrund af en konkret sammenligning af overslagene vurderede ægteparret, at overslaget fra firma B var ca. 32.000 kr. højere end overslaget fra den anden virksomhed. Alligevel valgte de firma B til opgaven, dels fordi B allerede kendte lejligheden, og dels fordi det andet firma først kunne påbegynde opgaven nogle måneder senere.

Murerarbejderne blev afregnet med 363.061,11 kr.

Byggestyringen

Firma B gav tilbud på at udføre byggestyring for et honorar på 10 % af udgiften til andre håndværkere. Om end A's svigerfar anså det for at være lidt dyrt, accepterede ægteparret prisen, blandt andet henset til karakteren af de opgaver, firma B ville udføre som byggestyrer.

Byggestyringen blev afregnet til denne pris, dog således at der blev fratrullet et beløb for fejl og mangler ved opmåling samt fratrullet bod som følge af forsinkelse. Honoraret for byggestyringen beløb sig herefter samlet til 105.915,00 kr.

Det er oplyst, at det har vist sig, at der ved en fejl blev beregnet betaling for byggestyring af en del af de arbejder, firma B selv udførte. Det indebærer, at A og hendes ægtefælle betalte en merpris på 20.760,00 kr. for byggestyringen.

Vurdering

Vores mulighed for at foretage en nærmere vurdering af sagen er begrænset af, at hverken A eller de involverede virksomheder kan forpligtes til at udlevere materiale om en privat byggesag til kommunen, og derfor heller ikke til advokatfirma C. Samlet set giver de modtagne oplysninger ikke grundlag for at konstatere, at der skulle have været et gaveelement i forbindelse med firma B's arbejder med renoveringen. Vi bemærker, at der ikke på baggrund af det fremlagte materiale kan foretages en fuldstændig efterprøvning af, om priserne afspejler markedspris, men vi har ved vores vurdering af priserne lagt vægt på (A's advokats) beskrivelse af forholdene i forbindelse med indgåelse af aftalerne samt de af revisor udfærdigede erklæringer.

4.2 Forliget

Der blev mellem det tømrerfirma, der udførte gulvarbejder, firma B (i egenskab af byggestyrer) samt A og hendes ægtefælle indgået et forlig i forlængelse af en tvist om gulvene i lejligheden. Beløb i dette afsnit er ekskl. moms.

Baggrunden for forliget og dets indhold

Forliget skyldtes, at det involverede tømrerfirma havde lagt et 2. sorteringsgulv, selv om der efter A's opfattelse var aftalt og betalt for et 1. sorteringsgulv, at dele af gulvet ikke overholdt branchestandarden for hældningsgrad, at der ikke var lagt det aftalte undergulv, og at der var synlige sømhuller samt skjolder i lakeringen.

Som følge af manglerne tilbageholdt A en restbetaling på ca. 65.000 kr. for opgaven.

Manglerne blev herefter vurderet af to skønsmænd. Den ene skønsmand vurderede, at udbedringen ville koste 40.000 kr., mens den anden skønsmand vurderede dette til at koste 65.000 kr. Den sidste skønsmand anbefalede, at sagen blev indbragt for Byggeriets Ankenævn, hvis der ikke blev indgået forlig på det fulde beløb.

Der var mellem tømrerfirmaet og firma B tvist om, hvorvidt fejlene skyldtes tømrerfirmaet eller mangelfuld byggestyring fra firma B.

Forliget indebar, at hver part bar følgende omkostninger ud af det tilbageholdte beløb på ca. 65.000 kr.:

- Tømrerfirmaet gav et afslag på 40.000 kr.
- A betalte 12.500 kr.
- Firma B betalte den resterende del på ca. 12.500 kr. af den tilbageholdte rate.

Vurdering

Vores mulighed for at foretage en nærmere vurdering af sagen er begrænset af, at hverken A eller de involverede virksomheder kan forpligtes til at udlevere materiale om en privat byggesag til kommunen, og derfor heller ikke til advokatfirma C. Samlet set giver de foreliggende oplysninger ikke grundlag for at konstatere, at der skulle have været et gaveelement i forbindelse med firma B's betaling af en del af forliget. Vi bemærker, at der ikke på baggrund af det fremlagte materiale kan foretages en fuldstændig efterprøvning af, om forliget afspejlede de enkelte parter andel i skylden for manglerne. Vi har ved vores vurdering af forliget lagt vægt på (A's advokats) oplysninger om indholdet af erklæringerne fra de to skøns mænd, oplysningen om at der var et højt konfliktniveau mellem parterne, samt oplysningen om at A indgik forliget som et alternativ til en sag ved ankenævnet. ”

Den 5. september 2018 modtog jeg endnu en redegørelse med bilag fra Københavns Kommune. Redegørelsen bestod af et brev af samme dato fra advokatfirma C til Københavns Kommune samt et notat, ligeledes dateret den 5. september 2018, udarbejdet af advokatfirma C.

Brevet af 5. september 2018 fra C har følgende ordlyd:

”Advokatfirma C's notat af 5. september 2018 vedlægges sammen med bilagsmateriale, herunder revisionsfirma H's notat af 4. september 2018 med bilag. Notaterne indeholder en gennemgang af økonomien i forbindelse med A's byggesag og knytter sig til advokatfirma C's supplerende redegørelse af 30. april 2018, der ligeledes omhandlede byggesagen.

Uanset at advokatfirma C har modtaget yderligere bilag fra A til brug for det vedlagte notat, som revisionsfirma H har foretaget krydstjek af med de involverede håndværkere, må vi imidlertid konstatere, at sagen ikke er fuldt oplyst, da væsentlige bilag fra byggesagen fortsat mangler. Derudover tegner dokumenterne ikke et entydigt billede af byggesagen. De indeholder således modstridende oplysninger, og dele af de oplysninger, der er modtaget tidligere, viser sig ikke at være fuldstændige og korrekte, når de vurderes i forhold til senere modtagne oplysninger. Vores samlede vurdering af oplysningerne fremgår af vedlagte notat af 5. september 2018.

Folketingets Ombudsmand bad den 13. oktober 2017 Københavns Kommune oplyse, om det, der er anført i en række artikler, gav kommunen anledning til overvejelser eller initiativer, herunder i forhold til A's habilitet i de nævnte og eventuelle andre relevante sager.

Med de retlige muligheder, som Københavns Kommune – og dermed advokatfirma C – har til rådighed, kan vi ikke komme byggesagens faktuelle forhold nærmere. På dette grundlag anbefaler vi kommunen, at sagens materiale oversendes til Folketingets Ombudsmand med bemærkning om,

- at kommunen i forlængelse af ombudsmandens henvendelser har foretaget vurderinger af spørgsmålet om A's habilitet, jf. materiale fremsendt til ombudsmanden 22. januar, 1. maj og d.d. 2018,

- at der i advokatfirma C's redegørelse af 18. december 2017 er redegjort for de retlige rammer og de sager vedrørende firma B, som A har været involveret i som borgmester, og
- at vurderingerne, inklusiv de supplerende oplysninger om byggesagen – uanset at disse ikke er fuldstændige – hverken enkeltvis eller samlet etablerer et grundlag, der giver kommunen anledning til yderligere juridiske initiativer i forhold til A's habilitet, jf. Folketingets Ombudsmands brev af 13. oktober 2017.

Vi har modtaget oplysninger om økonomien i byggesagen frem til den 29. august 2018 kl. 23:30.

Oplysninger om sagen, der måtte blive modtaget efter afsendelse af dette brev, vil blive videresendt til Københavns Kommune. ”

Advokatfirma C's notat af 5. september 2018 har følgende ordlyd:

”Supplerende bidrag til besvarelse af henvendelse fra Folketingets Ombudsmand

1. Baggrund

Efter advokatfirma C's redegørelse af 30. april 2018 om byggesagen skrev medie E en stribe artikler om A's byggesag og stillede blandt andet kritiske spørgsmål til det byggeregnskab, der var opstillet på vegne af A af (A's revisor). Der blev i medie E's dækning tillige rejst tvivl om A's grundlag for at kunne kræve betaling af dagbøder, der i henhold til revisornotatet var betalt af firma B.

I forlængelse af kritikken i pressen sendte (A's advokat) yderligere beskrivelser til advokatfirma C sammen med talopstillinger fra A's revisor og bemærkninger til enkelte poster. De supplerende oplysninger, som A's rådgivere fremsendte på daværende tidspunkt, var imidlertid efter advokatfirma C's vurdering utilstrækkelige i forhold til at fjerne den rejste tvivl om rigtigheden af revisornotatet. De yderligere skrivelser vedlægges som bilag 1.1 til 1.6. Endvidere fremlægges kopi af A's advokats breve til advokatfirma C af 11. og 23. april 2018, bilag 1.7 og 1.8.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune (herefter 'kommunen') anmodede advokatfirma C om inden for rammerne af kommunens retlige beføjelser at søge de økonomiske forhold vedrørende byggesagen yderligere oplyst til brug for Folketingets Ombudsmands behandling af sagen. A var i lighed med tidligere ikke forpligtet til at overgive oplysninger til kommunen om byggeregnskabet. Efter råd fra advokatfirma C blev det imidlertid aftalt, dels at C på ny skulle forsøge at opnå adgang til den underliggende dokumentation for byggeregnskabet, dels at talmaterialet skulle undersøges af en uafhængig, statsautoriseret revisor.

Advokatfirma C har antaget revisionsfirma H til at gennemgå dokumentationen, krydstjekke oplysningerne med de involverede håndværksfirmaer og lave en opstilling af økonomien i byggesagen.

Denne redegørelse knytter sig til advokatfirma C's redegørelse af 30. april 2018 om A's byggesag, hvortil der tillige henvises.

2. Beskrivelse af metoden for indhentelse af oplysninger

Ved brev af 19. juni 2018 bad advokatfirma C A's advokat om kopi af følgende materiale, jf. bilag 2.1:

- Samtlige tilbud indhentet på udførelse af hele eller dele af håndværksarbejdet i forbindelse med ombygningen
- De accepterede tilbud
- Eventuelle kontrakter
- Eventuelle aftaler om ekstraarbejder
- Samtlige fakturaer og kreditnotaer
- Dokumentation for, at samtlige fakturaer er betalt af A eller hendes ægtefælle
- Korrespondancen om mangler ved udførelsen af arbejderne
- Korrespondancen samt eventuelt øvrigt materiale om forliget vedrørende gulvene
- Efterkalkulation af byggesummen udarbejdet af A's ægtefælle, jf. revisors redegørelse af 22. maj 2018
- Eventuel korrespondance om fastsættelse af betalingen for byggestyringen
- Eventuelle øvrige notater udarbejdet af (A's revisor)
- Eventuelt skriftligt materiale, der nærmere belyser indholdet af det eller de indgåede forlig, herunder nærmere dokumentation for, om de 58.000 kr., der flere gange er nævnt i materialet, er oprindeligt aftalte dagbøder.

Advokatfirma C modtog den 6. juli 2018 følgende materiale i kopi fra A's advokat:

- Udateret tilbudsliste, 13. udgave
- Byggeregnskab
- Håndværkerfakturaer
- Betalingsbilag for fakturaer
- To skønsrapporter vedrørende mangelfuldt parketgulv
- E-mailkorrespondance i forbindelse med sagen om mangler ved parketgulvene.

Dette materiale er overbragt til revisionsfirma H til nærmere gennemgang og verifikation af byggeregnskabet opstillet i det af A's revisor udarbejdede revisornotat. Materialet vedlægges som bilag 3.1 til 3.3.

Revisionsfirma H har gennemgået materialet og har ved brev af 13. juli 2018 anmodet de håndværkssvirksomheder, som ifølge dokumenterne udleveret af A var involveret i byggeriet, om at fremsende følgende:

- Aftalegrundlag mellem den enkelte håndværkssvirksomhed og A, hendes mand eller firma B, herunder tillæg til disse
- Alle fakturaer udstedt i forbindelse med entreprisen, herunder evt. kreditnotaer og baggrunden for evt. modregninger
- Kontoudskrifter, der dokumenterer betaling af fakturaer mv.

Håndværksfirmaernes svar på denne henvendelse fra revisionsfirma H er opsummeret i H's notat, se pkt. 3 nedenfor.

Ingen af de adspurgte håndværkssvirksomheder har fremsendt kopi af eventuelle kontraktgrundlag.

Ved e-mail af 15. august 2018 har advokatfirma C gentaget opfordringen til A's advokat om at fremsende dokumentation for kontraktgrundlaget med firma B samt materiale eller dokumentation til belysning af forsinkelsen af byggeriet samt to opmålingsfejl, som det fremsendte materiale viste, at firma B har betalt A kompensation for.

Advokatfirma C har den 25. august 2018 modtaget følgende supplerende dokumentation fra A's advokat:

- Kvittering for A's opsigelse af sin lejelejlighed med fraflytning senest 30. april 2016
- Uddrag af en e-mail til A, datering indsat til 3. februar 2016, afsender fremgår ikke
- Uddrag af byggestyringsaftale mellem firma B og A dateret 25. januar 2016, underskrevet af firma B
- Tidsplan af 7. april 2016
- Sammenstilling af e-mails af 21. august og 31. oktober 2016 fra A til firma B samt e-mail fra B til A, datering indsat til 2. november 2016.

Materialet vedlægges som bilag 4.1-4.6 og er fremsendt til revisionsfirma H til gennemgang.

Advokatfirma C har den 28. august 2018 modtaget yderligere supplerende materiale fra A's advokat:

- Uddrag af e-mail dateret 23. januar 2016 fra A om igangsættelse af byggeri den 1. februar 2016. Modtageren af e-mailen fremgår ikke.
- Uddrag af udateret e-mail fra firma B.

Materialet vedlægges som bilag 5.1-5.3 og er fremsendt til revisionsfirma H til gennemgang.

Advokatfirma C har den 29. august 2018 på ny modtaget yderligere supplerende materiale fra A's advokat:

- Note om Byggestyring og Tilbudsliste

Med noten fulgte tilbudsliste af 30. december 2016 og byggeregnskab – begge dele tidligere overbragt til advokatfirma C, jf. bilag 3.1 og 3.2. Noten vedlægges som bilag 6.1-6.2.

Noten indeholder primært A's sammenstilling af tilbudsliste og de faktisk afholdte omkostninger.

Materialet blev oversendt til revisionsfirma H til nærmere gennemgang.

For nærmere beskrivelse af revisionsfirma H's arbejdsproces henvises til H's undersøgelse.

Som det fremgår ovenfor, har arbejdsprocessen for såvel advokatfirma C som revisionsfirma H været præget af, at der frem til sent i processen er fremkommet nye oplysninger. Oplysninger, der måtte fremkomme efter den 4. september 2018 kl. 16, er ikke inddraget i det følgende, men vil blive eftersendt til Københavns Kommune.

3. Revisionsfirma H's undersøgelse

Revisionsfirma H's undersøgelse af det fremsendte materiale foreligger i notat af 4. september 2018 med bilag, hvortil der henvises, jf. bilag 7.1.

4. Sammenfatning

4.1 Revisionsfirma H's gennemgang af materialet og konklusion

Revisionsfirma H's konklusioner er som følger:

Om byggeregnskabet:

'Efter gennemgang af dokumentation for byggeomkostninger fremsendt

af A samt bekræftelse af disse fra de involverede håndværkere kan den samlede enterprisesum opgøres til DKK 1.828.032,34 (inklusive moms) svarende til DKK 16.431,71 (inklusive moms) højere end angivet i det af (A's revisor) udarbejdede byggeregnskab. '

Om dokumentation for betalinger:

'Ud af den samlede byggesum på DKK 1.828.032,34 har vi modtaget kopi af bilag for betaling af udgifter til entreprisen på DKK 1.795.698,50 (inklusive moms). '

'Det bemærkes, at A har fremsendt kopi af bilag for betaling af samtlige fakturaer udstedt af firma B. '

Om byggestyringsvederlaget:

'(A's revisors) opgørelse i byggeregnskabet af byggestyringsvederlaget er fejlbehæftet. Byggestyringsvederlaget skal i henhold til byggestyringsaftalen og tilbudsliste fra firma B opgøres til 10% af de samlede omkostninger og ikke 10% af enterprisesummen med fradrag af murerentreprisen, således som (A's revisor) anfører i sin opstilling af byggeregnskabet.

Vi kan konstatere, at byggestyringsvederlaget i forliget mellem A og firma B er beregnet til DKK 142.732,00 (eksklusive moms) med udgangspunkt i en enterprisesum på DKK 1.427.328,81 (eksklusive moms). Derfra er trukket DKK 58.000,00 (eksklusive moms), der efter forligsteksten udgør aftalte dagbøder, og to beløb på i alt DKK 19.500,00 (eksklusive moms), der oplyses at være trukket fra på grund af opmålingsfejl.

Dagbøderne er efter den foreliggende dokumentation aftalt efter indgåelse af byggestyringsaftalen.

Hverken forsinkelsen med byggeriet eller grundlaget for de to fradrag for opmålingsfejl er dokumenteret. '

Om tilbudslisten:

'Vores verificering af enterprisesummen stemmer ikke overens med tilbudslisten version 13. Det kan konstateres, at der er differencer på alle poster.

Vi har forelagt differencerne for firma B, som oplyser at tilbudslisten er et estimat på omkostningerne, hvorfor der kan komme tillæg og fradragspriser.

(A's advokat) har den 29. august 2018 fremsendt en udateret note om byggestyring og tilbudsliste.

I den fremsendte note opgør (A's advokat) en difference på DKK 62.781,17 (eksklusive moms) mellem tilbudslistens og A's opgørelse af enterprisesummen. Differencen udgøres i det væsentligste af forlig med tømrerfirmaet på DKK 65.749,38 (inklusive moms) (DKK 52.599,50 eksklusive moms).

(A's advokat) har tidligere oplyst, at tømrerfirmaet som led i forliget måtte give A et afslag på ca. DKK 40.000 (eksklusive moms). Der er således ikke overensstemmelse imellem de tidligere afgivne oplysninger om forliget og tallet i den nu fremlagte note. '

4.2 Advokatfirma C's bemærkninger

Vurderingen af de økonomiske forhold i byggesagen omfatter to forhold:

1. Spørgsmålet, om prissætningen af byggearbejderne har indeholdt et gaveelement, og
2. Spørgsmålet, om firma B i forbindelse med indgåelse af forlig i byggesagen har afholdt omkostninger, som burde have været afholdt af A.

Samtlige priser er i det følgende angivet med moms, medmindre andet er angivet.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 4.1 kan revisionsfirma H med de oplysninger, der nu foreligger for H, opgøre en samlet entreprisum på 16.431,71 kr. mere end i det byggeregnskab, som A's revisor har opstillet, og som dannede grundlag for advokatfirma C's redegørelse af 30. april 2018 om byggesagen.

Det fremgår videre, at der foreligger dokumentation for, at A har betalt samtlige fakturaer fra firma B. Ud af samtlige fremviste fakturaer mangler der dokumentation for betaling af 32.333,84 kr. De manglende betalingsbilag vedrører andre håndværkere end firma B.

Efter nærmere gennemgang af bilagsmaterialet konkluderer revisionsfirma H, at A's revisors gengivelse af forholdene vedrørende byggestyringshonoraret er fejlbehæftet, idet der fra det af parterne beregnede honorar er trukket en dagbod i compensation for byggeriets forsinkelse samt to beløb på i alt 24.375 kr., der ifølge de fremsendte bilag skyldes opmålingsfejl.

Parternes opgørelse af byggestyringshonoraret og fradraget for dagbøder og opmålingsfejl fremgår af et udateret, skriftligt forlig mellem firma B og A, og det her aftalte beløb kan genfindes i slutfakturaen fra firma B.

Det fremgår af det fremsendte uddrag af byggestyringsaftale mellem A og firma B, at byggestyringshonoraret skal beregnes som 10% af 'de samlede omkostninger', jf. bilag 4.4. Udgangspunktet for beregning af byggestyringshonoraret kan genfindes i tilbudslisten, version 13, bilag 3.2.

Der er dog ikke fuldstændig sammenhæng mellem omkostningerne opgjort i tilbudslisten version 13 og de faktiske byggeomkostninger, der samlet er 37.667 kr. lavere end anført i tilbudslisten, jf. revisionsfirma H's notat, bilag 7.1, side 11.

Der er under byggesagen betalt 10.687,50 kr. direkte fra firma B til tømrerfirmaet. Firma B har oplyst til revisionsfirma H, at beløbet er firma B's andel af forlig med tømrerfirmaet.

Det fremsendte kontraktgrundlag indeholder ingen bestemmelser om dagbod.

Der er fremsendt e-mailkorrespondance om opmålingsfejl i et badeværelse.

Vores vurdering af sagen baserer sig på de oplysninger, som på nuværende tidspunkt er tilgængelige for os.

Sammenfatning vedrørende prissætning

En præcis og detaljeret vurdering af prissætningen af det udførte håndværksarbejde forudsætter en byggesagkyndig vurdering baseret på det samlede aftalegrundlag mellem A og håndværksvirksomhederne, herunder afgivne og accepterede tilbud på byggearbejderne og eventuelle aftaler om ekstraarbejder.

Da vi ikke er i besiddelse af det aftalemæssige grundlag for de udførte arbejder, er det ikke muligt at indhente en retvisende byggesagkyndig vurdering.

A's advokat oplyste til brug for advokatfirma C's redegørelse af 30. april 2018, at A's svigerfar, der er arkitekt, indhentede andre tilbud på murerarbejdet samt på arbejderne på gæstetoiletet. Vi har bedt om at se kopi af alle indhentede tilbud, men vi har ikke modtaget sådant materiale. Yderligere oplysninger om de af A's svigerfar indhentede priser kunne have givet et indtryk af, om prisniveauet for arbejder udført af firma B var på markedsvilkår.

Den fremsendte tilbudsliste, bilag 3.2, er efter sit indhold 13. version dateret 30. december 2016. Håndværksarbejdet er i tilbudslisten med enkelte undtagelser angivet at være 100 % udført. Listen er således opdateret, da byggeriet er færdigt og kan derfor være ændret i forhold til de oprindelige tilbud, der blev givet på byggeriet. Det er derfor ikke muligt på det foreliggende grundlag at vurdere den endelige pris i forhold til de oprindelige tilbud.

Den endelige pris opgjort af revisionsfirma H er desuden 37.667 kr. lavere end prisen ifølge udbudslisten, jf. herved H's undersøgelse, bilag 7.1, side 11.

Konklusion vedrørende prissætning:

Samlet set er det ikke på det foreliggende grundlag muligt at efterprøve, om arbejderne udført af firma B er prissat og faktureret på markedsniveau, eller om prissætningen har indeholdt et gaveelement.

Sammenfatning vedrørende forlig

Som sagen foreligger oplyst, er der indgået to forlig:

1. Forlig med tømrerfirmaet og firma B om mangler ved parketgulvet – her accepterede tømrerfirmaet, der lagde gulvet, et afslag på 40.000 kr. plus moms. Firma B, der havde ansvaret for byggestyringen, betalte 10.687,50 kr. til tømrerfirmaet til dækning af en ekstra gulvafhøvling som følge af skader på gulvet før aflevering. Det bemærkes, at forliget med tømrerfirmaet i Note om Byggestyring og Tilbudsliste, bilag 6.2, er opgjort til 65.749,38 kr. (se nedenfor herom).
3. Forlig med firma B om
 - a) byggestyringshonorar (se nedenfor herom), der er beregnet på grundlag af byggesummen i henhold til tilbudsliste, version 13,

- a) dagbod grundet forsinkelse, der indebar, at A's betaling af byggestyringshonorar til firma B blev nedsat med 58.000 kr. ekskl. moms (se nedenfor herom), og
- a) mangler ved opmålinger, der indebar, at A's betaling til firma B blev nedsat med 19.500 kr. ekskl. Moms (se nedenfor herom).

A's advokat anfører i brev af 11. april 2018, bilag 1.7, at 'der i forbindelse med afslutningen af renoveringen blev indgået et samlet forlig, hvor ca. 12.500 kr. kom fra firma B...'. I brevet anføres det videre, at forliget 'er en konsekvens af to forhold, dels mangler ved lagte gulve, dels fejl udført af firma B, der har påført tømrerfirmaet tab. '

Dokumentationen understøtter ikke denne fremstilling. A har således ifølge de fremlagte oplysninger opnået afslag og kompensation fra firma B til en samlet værdi af 77.500 kr. ekskl. moms.

Ad 1: Forliget vedrørende parketgulvet

Grundlaget for forliget om parketgulvet er dokumenteret med to skønsrapporter.

I brev af 11. april 2018, bilag 1.7, anfører A's advokat følgende: 'To forskellige skønsmænd har synet gulvene. Begge rapporter bekræftede rigtigheden af min klients påstande, men vurderer manglerne og udgifterne til udbedring forskelligt. Den ene skønsmand sagde ca. 65.000 plus moms, den anden sagde ca. 40.000 kr. plus moms. '

I brevet forklares det videre, at tømrerfirmaet måtte acceptere et afslag på 40.000 kr. ekskl. moms. Det forklares også, at tømrerfirmaet havde rejst kritik af den måde, hvorpå firma B havde byggestyret, og læseren af brevet ledes til at forstå, at det på den baggrund aftaltes, at firma B skulle bære en del af udgiften, der blev på ca. 12.500 kr. plus moms.

De to skønsrapporter foreligger nu i bilag 3.3. A's advokat gengiver ikke indholdet af disse nøjagtigt. I den første skønsrapport af 10. juli 2016 konkluderer skønsmanden således, at gulvet er mangelfuldt og kan udbedres. Der angives ikke nogen værdi. Den anden skønsrapport af 3. januar 2017 er efter sit indhold udarbejdet, efter at tømrerfirmaet havde foretaget mangelsudbedring. Heri vurderes gulvet fortsat at være mangelfuldt, og værdien af manglerne ansættes til 40.000 kr. ekskl. moms.

Der foreligger en faktura fra tømrerfirmaet til firma B på 10.687,50 kr., revisionsfirma H's notat side 12 med bilag E1 og E2.

Firma B har oplyst til revisionsfirma H, at denne faktura udgør deres del af forliget og dækker omkostningen til omlakering af gulv, der blev beskadiget i forbindelse med istandsættelse af gæstetoiletet. Det af A's advokat i bilag 1.7 oplyste beløb på ca. kr. 12.500 kr., som firma B skulle have betalt, kan således ikke bekræftes.

A's advokat har den 29. august 2018 fremsendt en udateret note om byggestyring og tilbudsliste, bilag 6.2. Heri angives forligsbeløbet med tømrerfirmaet ikke til 40.000 kr. ekskl. moms, men derimod til 52.599,50 kr. ekskl. moms, jf. herved også revisionsfirma H's konklusion angivet ovenfor under pkt. 4.1. Dette tal stemmer ikke med oplysningerne ovenfor.

Uanset at der er afgivet divergerende oplysninger om forligets størrelse, må betalingen fra firma B til tømrerfirmaet for ødelæggelser på gulvet efter de foreliggende oplysninger isoleret set anses for sædvanlig. Som sagen er oplyst, er der derfor ikke grundlag for at antage, at denne betaling fra firma B til tømrerfirmaet indeholder et gaveelement til A.

Ad 2: Forlig med firma B

a. Byggestyringshonorar

A's advokat har tidligere i sagen oplyst, at der alene skulle betales byggestyringshonorar af byggeomkostninger til andre håndværksfirmaer end firma B. Denne oplysning har indgået i forsøg på at opstille et byggeregnskab.

Dette anføres eksempelvis i A's advokats brev af 23. april 2018, bilag 1.8, hvor det også konkluderes, at A har betalt 20.760 kr. ekskl. moms for meget i byggestyringshonorar.

Uddrag af byggestyringsaftalen foreligger nu i bilag 4.4. Om byggestyringsvederlaget står i aftalen: 'Byggestyringshonorar er aftalt til 10% af de samlede omkostninger. '

I forliget mellem A og firma B og i den til forliget hørende faktura, bilag 3.1 samt revisionsfirma H's notat, bilag 7 med bilag C1, er byggestyringshonoraret beregnet på grundlag af en samlet byggesum på 1.427.328 kr. svarende til de samlede byggeomkostninger opgjort i tilbudslisten, version 13. Det bemærkes, at opgørelsen i tilbudslisten, der danner grundlag for beregningen af byggestyringsvederlaget i forliget, er 30.134 kr. ekskl. moms højere end i revisionsfirma H's opstilling af byggeomkostningerne. Der kan være flere årsager hertil. H har muligvis ikke modtaget alle fakturaer.

Den 29. august 2018 har A's advokat fremsendt Note om Byggestyring og Tilbudsliste, bilag 6.2. I dette dokument gentages det, at byggestyringshonoraret efter A's opfattelse burde have været beregnet på grundlag af byggeomkostningerne minus omkostningerne til firma B – og at A derfor har betalt rundt 44.000 kr. for meget i byggestyringshonorar.

A's opfattelse af, hvordan byggestyringshonoraret skal beregnes, og at hun skulle have betalt rundt 44.000 kr. for meget, har efter vores opfattelse hverken støtte i det uddrag af byggestyringsaftalen, som vi har fået adgang til at se, eller i forligsteksten eller den dertil hørende faktura, bilag 3.1 samt revisionsfirma H's notat, bilag 7 med bilag C1. Som sagen foreligger oplyst, er der således efter vores vurdering ikke belæg for at hævde, at A har betalt rundt 44.000 kr. for meget i byggestyringshonorar til firma B.

Hvis revisionsfirma H's opgørelse af byggeomkostningerne lægges til grund, har A imidlertid ved forliget betalt rundt 3.000 kr. ekskl. moms for meget i byggestyringshonorar.

På det foreliggende grundlag kan vi ikke komme det nærmere.

b. Forsinkelse og dagbod

De hidtil i sagen afgivne oplysninger om forsinkelse og dagbod kunne give det indtryk, at der var aftalt dagbod i det oprindelige kontraktgrundlag mellem parterne. Vi har bedt om at modtage det samlede kontraktgrundlag, men har ikke modtaget det.

Det nu fremlagte uddrag af byggestyringskontrakt mellem A og firma B, bilag 4.4, indeholder ingen bestemmelse om dagbod. Uden dokumentation for det modsatte må det således lægges til grund, at dagboden er aftalt efter byggestyringsaftalens indgåelse. Det kan ikke fastlægges, om det er sket forud for eller i forbindelse med indgåelsen af forliget mellem A og firma B.

Det fremgår af tidsplanen dateret 7. april 2016, at byggeriet skulle afleveres den 31. maj 2016.

A's advokat har blandt andet oplyst, at denne tidsplan ikke kunne overholdes, og at lejligheden først kunne indflyttes medio august 2016, bilag 4.1. I samme e-mail oplyses det, at manglerne først var udbedret primo december 2016.

Det er anført i materialet, at der var en forsinkelse på 41 dage, og at der på det grundlag blev fastsat et afslag på 58.000 kr. ekskl. moms.

Det fremgår af forliget mellem A og firma B, bilag 3.1 samt revisionsfirma H's notat, jf. bilag 7 med bilag C1, at afslaget på 58.000 kr. vedrører dagbod. I den til forliget hørende faktura (se samme sted) anføres det, at fradraget er en følge af både forsinkelse og indgået forlig med tømrerfirmaet.

I Note om Byggestyring og Tilbudsliste, bilag 6.2, som A's advokat har fremsendt den 29. august 2018, omtales beløbet på 58.000 kr. ikke som dagbod, men derimod som compensation for forsinkelse.

En bygherre har som udgangspunkt to muligheder for at få compensation i tilfælde af forsinkelse. Er der aftalt dagbod, vil bygherren kunne kræve betaling af det aftalte beløb pr. dag, byggeriet er forsinket.

Hvis en bygherre ikke har aftalt dagbod ved forsinkelse, kan bygherren søge compensation ved at rejse krav om erstatning i det omfang, der kan dokumenteres at være lidt et tab som følge af forsinkelsen.

Der var ikke aftalt dagbod i byggestyringsaftalen. Beløbet på 58.000 kr. omtales som 'dagbod' i forliget, som 'fradrag for forsinkelse samt indgået forlig med snedkerfirmaet (...)' i fakturaen, men beskrives i Note om Byggestyring og Tilbudsliste som 'kompensation for forsinkelse'. Uanset hvad parterne valgte at kalde beløbet i forligsaftalen, må det på det foreliggende grundlag lægges til grund, at beløbet reelt er et afslag i den aftalte entreprisensum.

Det er ikke muligt på det foreliggende grundlag at vurdere, om A som følge af forsinkelsen havde lidt et tab, der kunne begrunde et erstatningskrav og dermed afslag på 58.000 kr. plus moms.

c. Forlig vedrørende opmålingsfejl

Vi har modtaget kopi af korrespondance mellem A og firma B, der synes at belyse en tvist omkring en opmåling på badeværelset.

Der er således fremkommet visse oplysninger til nærmere belysning af i hvert fald et af de to prisafslag givet i slutfakturaen, men baggrunden for forligsposterne er fortsat ikke fuldt oplyst.

Konklusion vedrørende forlig:

Vi må på det foreliggende grundlag og inden for rammerne af Københavns Kommunes – og dermed advokatfirma C's – juridiske beføjelser konkludere, at det ikke med sikkerhed kan fastslås, om den aftalte dagbod/kompensation og afslagene for opmålingsfejl kan anses for led i en sædvanlig forligsmæssig løsning af en byggesag, der ikke indeholder et gaveelement, eller om firma B har afholdt omkostninger, som burde være afholdt af A.

Vi anbefaler, at dette notat med bilag overgives til Folketingets Ombudsmand til brug for dennes videre behandling af sagen. ”

Den 7. september 2018 sendte Københavns Kommune mig en e-mail af 6. september 2018 fra A's advokat til kommunen. Advokatens e-mail var vedlagt et notat af 6. september 2018 fra A, hvori hun anfægtede en lang række af de oplysninger og vurderinger, der er indeholdt i og ligger til grund for advokatfirma C's notat af 5. september 2018. Kommunen sendte mig ligeledes sit svar i e-mail af 7. september 2018 til advokaten.

Tilsvarende videresendte Københavns Kommune den 14. september 2018 en e-mailtråd indledt den 7. september 2018 af firma B. Heri gav firmaet udtryk for, at der var en del fejl og misforståelser i notatet af 5. september 2018 fra advokatfirma C, og firmaet fremkom med en række korrigerende fakturaoplysninger.

A's advokat sendte mig endvidere den 19. september 2018 yderligere indsigelser fra A imod notatet af 5. september 2018 fra advokatfirma C, herunder yderligere tilbudsoplysninger fra en række håndværkere samt en vurdering af 17. september 2018 udarbejdet af advokatfirma (...) vedrørende den kompensation, der var aftalt mellem A og firma B i forbindelse med renoveringen af hendes lejlighed.

Den 28. september 2018 modtog jeg et supplerende høringssvar fra Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning, hvori forvaltningen bl.a. skrev følgende:

”Forvaltningen er i forbindelse med en henvendelse fra medie E i slutningen af september 2018 blevet opmærksom på, at der den 8. og 9. juni 2017 fandt en SMS-korrespondance sted mellem A og (direktøren i Teknik- og Miljøforvaltningen), se vedhæftede bilag 1. Ved en beklagelig intern procedurefejl, blev der ikke taget højde for korrespondancen i Teknik- og Miljøforvaltningens redegørelse til ombudsmanden den 15. januar 2018.

Korrespondancen omhandler en rapport fra (...), som var en del af sagen om tillæg 2 til lokalplanen Kløverparken, som Teknik- og Miljøforvaltningen udarbejdede i 2017, og som Teknik- og Miljøudvalget behandlede den 21. august 2017. Lokalplantillægget havde blandt andet til formål at muliggøre sports- og fritidsaktiviteter, gallerier, restauranter mv. i tomme industribygninger, herunder til virksomheden G's aktiviteter. Det vil sige, at firma B havde en særlig interesse i sagens udfald.

Om betydningen af SMS-korrespondancen

Indledningsvis skal det bemærkes, at det er forvaltningens vurdering, at det spørgsmål A stillede og fik besvaret i SMS-korrespondancen burde have været håndteret i henhold til den almindelige procedure for politikerspørgsmål, og ikke som det skete, over SMS.

Teknik- og Miljøforvaltningen er fortsat af den opfattelse, at rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål bør genovervejes, og at de sager, som har været genstand for forvaltningens redegørelse til ombudsmanden, har givet forvaltningen anledning til en påmindelse om, at der kontinuerligt er behov for at have fokus på 'Kodeks for regler og normer for forvaltningens rådgivning og bistand til Borgerrepræsentationen, udvalgene og borgmestrene', som Borgerrepræsentationen godkendte i juni 2016, jf. konklusionen i forvaltningens redegørelse til ombudsmanden af 15. januar 2018. Det skal endvidere bemærkes, at Borgerrepræsentationen den 23. august 2018 godkendte indstillingen om 'Sekretariatsbetjening af Borgerrepræsentationens medlemmer', som også har sammenhæng med indstillingen fra juni 2016.

I forlængelse af redegørelsen af 15. januar 2018 har Teknik- og Miljøforvaltningen i februar 2018 rettet henvendelse til Økonomiforvaltningen og opfordret dem til at igangsætte en proces på tværs af kommunens syv forvaltninger om rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål.

Det er endvidere Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at der ikke har været oplysninger i sagen om tillæg 2 til lokalplanen Kløverparken, som burde have været behandlet fortroligt i forhold til A. På den baggrund er det forvaltningens vurdering, at A's eventuelle inhabilitet i sagen ikke har haft som konsekvens, at forvaltningen (direktøren for Teknik- og Miljøforvaltningen) ikke kunne håndtere spørgsmålet som politikerspørgsmål.

Det er desuden forvaltningens vurdering, – efter at have foretaget en nærmere undersøgelse af sagsforløbet i sagen om tillæg 2 til lokalplanen Kløverparken – at det af A stillede spørgsmål ikke har haft en betydning for sagens behandling og udfald.

Det er således forvaltningens vurdering, at der er truffet en rigtig og lovlig afgørelse i sagen om tillæg 2 til lokalplanen Kløverparken, og at der ikke i den forbindelse er lagt vægt på usaglige hensyn.

På baggrund af ovenstående er det samlet set Teknik- og Miljøforvaltningens vurdering, at de nye oplysninger – SMS-korrespondancen mellem A og (direktøren for Teknik- og Miljøforvaltningen) den 8. og 9. juni 2017 – ikke giver anledning til ændringer i konklusionerne i forvaltningens redegørelse til ombudsmanden af 15. januar 2018. ”

Den 2. oktober 2018 skrev jeg følgende til Københavns Kommunes Beskæftigelses- og Integrationsforvaltning:

”Efter min modtagelse af Københavns Kommunes redegørelse af 5. september 2018 har kommunen videresendt forskelligt materiale til mig:

- den 14. september 2018 har kommunen videresendt en henvendelse fra firma B med e-mailkorrespondance mellem revisionsfirma H og firma B vedrørende fakturaoplysninger i forbindelse med renoveringen af A's lejlighed.
- den 24. september 2018 har kommunen sendt kopi af en e-mail af 18. september 2018 fra advokatfirma C, hvorved advokatfirmaet videresender en e-mail af samme dato fra medie E. E-mailen fra medie E drejer sig om A's leje af D's ferielejlighed på den franske riviera i en periode, mens hendes lejlighed blev renoveret.
- Endelig har kommunen den 27. september 2018 videresendt en e-mail af 26. september 2018 fra medie E til kommunen med spørgsmål vedrørende A's leje af ferielejligheden.

Jeg forstår, at kommunen ikke har forholdt sig til det videresendte materiale, da det er modtaget i kommunen efter den 31. august 2018 og derfor ikke indgår i redegørelsen af 5. september 2018.

Jeg har efter modtagelsen af redegørelsen fra Københavns Kommune af 5. september 2018 også modtaget yderligere materiale fra A's advokat. Det drejer sig om:

- En e-mail af 19. september 2018 med bilag vedrørende renoveringen af A's lejlighed.
- E-mails af 25. og 26. september 2018 vedrørende A's leje af ferielejligheden.

Jeg vedlægger kopi af det nævnte materiale.

Jeg beder Københavns Kommune om at oplyse, om materialet giver kommunen anledning til bemærkninger.

I givet fald beder jeg om at modtage bemærkningerne senest 3 uger efter datoen for dette brev. ”

Den 9. oktober 2018 modtog jeg fra A's advokat en stævning dateret den 4. oktober 2018 udtaget mod medierne E og F med påstand om, at de sagsøgte blev ikendt straf for ærekrænkelse i henhold til straffelovens § 267, og at en række ytringer fremsat i medie E og en række læserkommentarer udbredt på henholdsvis medie E's og F's Facebook blev mortificeret i henhold til straffelovens § 273.

Københavns Kommune skrev som svar på mit brev af 2. oktober 2018 følgende svar i brev af 23. oktober 2018:

”I forlængelse af ombudsmandens henvendelser om sagen har forvaltningen tidligere foretaget vurderinger af spørgsmålet om A's habilitet, jf. materiale fremsendt til ombudsmanden den 22. januar, 1. maj og 5. september 2018, som der henvises til.

Det materiale der efterfølgende er fremsendt til Folketingets Ombudsmand fra henholdsvis forvaltningen og fra (A's advokat) indeholder oplysninger dels om A's byggesag, dels om A's leje af en ferielejlighed tilhørende D.

Med de retlige muligheder, som Københavns Kommune har til rådighed, er det forvaltningens vurdering, at kommunen ikke kan komme en oplysning af sagen nærmere. Der henvises i den forbindelse til det anførte i kommunens redegørelse af 5. september 2018.

I advokatfirma C's redegørelse af 18. december 2017 er redegjort for de retlige rammer og de sager vedrørende firma B, som A har været involveret i som borgmester.

Under henvisning til ovenstående er det forvaltningens vurdering, at oplysningerne i det fremsendte materiale ikke giver forvaltningen anledning til yderligere juridiske initiativer i forhold til A's habilitet, jf. Folketingets Ombudsmands brev af 13. oktober 2017. ”

Den 30. november 2018 sendte jeg min fremstilling af de faktiske oplysninger, som danner grundlaget for min undersøgelse, til A's advokat og bad om at modtage A's eventuelle bemærkninger hertil inden min afgivelse af endelig redegørelse i sagen.

Den 13. december 2018 sendte A via sin advokat bemærkninger samt yderligere bilag vedrørende sagen om renovering af hendes lejlighed.

Københavns Kommunes Teknik- og Miljøforvaltning sendte mig den 20. december 2018 en tredje udtalelse dateret den 18. december 2018. Udtalelsen har følgende ordlyd:

”Vedr. håndtering af politikerspørgsmål i Københavns Kommune

Som en del af Teknik- og Miljøforvaltningens redegørelse til Ombudsmanden i forbindelse med sagen om A den 15. januar 2018, skrev forvaltningen bl.a.:

Teknik- og Miljøforvaltningen er på baggrund af en gennemgang af de tre sager (sagen om virksomhederne G og B; sagen om affald i en gård og sagen om etablering af nye altaner på (A's adresse)) af den opfattelse, at rammerne for adgangen til at stille politikerspørgsmål bør genovervejes.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil på den baggrund tage initiativ til igangsættelse af en proces koordineret af Økonomiforvaltningen, Borgerrepræsentationens Sekretariat – da Borgerrepræsentationens forretningsorden ressortmæssigt er forankret der – med henblik på en revidering af rammerne for politikerspørgsmål i hele kommunen, herunder også i Teknik- og Miljøforvaltningen, og at der udarbejdes retningslinjer for den fremadrettede håndtering heraf.

Forvaltningen er af den opfattelse, at man bør overveje at begrænse adgangen til at stille politikerspørgsmål i situationer, hvor det pågældende medlem er part i den sag, der spørges ind til, og forvaltningen er vidende herom, således at forvaltningen, efter at spørgsmålet er indkommet som et politikerspørgsmål, henviser spørgsmålet til at blive besvaret som en almindelig borgerhenvendelse. Det bør under alle omstændigheder være medlemmet, der har oplysningspligten over for forvaltningen og derfor, i forbindelse med at spørgsmålet stilles, skal gøre opmærksom på, hvis medlemmet er part i sagen. Denne afgrænsning af adgangen til at stille politikerspørgsmål, vil kunne sikre den fortsatte tillid til forvaltningen, da den vil indebære, at borgere og politikere i sammenlignelige situationer behandles ens.

Efterfølgende har Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen drøftet og håndteret konklusionen i tre forskellige sammenhænge:

Teknik- og Miljøforvaltningen har som opfølgning på redegørelsen understreget over for Teknik- og Miljøudvalget, at de enkelte udvalgsmedlemmer selv bærer ansvar for at gøre opmærksom på, når de har en egeninteresse i en sag, de spørger ind til, herunder hvis det er et familiemedlem eller en nær ven, som har en personlige interesse. Teknik- og Miljøforvaltningen har også understreget, at udvalgsmedlemmerne stadig har fuld mulighed for at spørge til sådanne sager, men at eventuelle interesser i sagen skal være fremlagt åbent. Teknik- og Miljøforvaltningen har flere gange i løbet af året fået henvendelser fra politikerne, hvor de har bedt om rådgivning ift., om de skulle være særligt opmærksomme på egne interesser. Teknik- og Miljøforvaltningen har således kunnet konstatere, at der er en opmærksomhed omkring dette blandt udvalgsmedlemmerne.

Økonomiforvaltningen har med afsæt i Økonomi- og Indenrigsministeriets generelle udtalelse om den kommunale forvaltnings muligheder for at yde bistand til kommunalbestyrelsens medlemmer udarbejdet en indstilling, som Borgerrepræsentationen godkendte den 23. august 2018, som indeholder en uddybning

af, hvilken betjening borgerrepræsentanterne kan forvente at få fra administrationen i Københavns Kommune, med eksempler på hvilke opgaver borgerrepræsentanterne kan få hjælp til.

Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen har drøftet behovet for at ændre rammerne for adgangen til politikerspørgsmål. Forvaltningerne har overvejet nødvendigheden af at ændre den centrale bestemmelse i Borgerrepræsentationens forretningsorden om politikernes generelle adgang til at stille spørgsmål – § 3, stk. 4. Forvaltningerne finder det ikke nødvendigt ud fra de sager, der har været, og bemærker, at der generelt er fokus på rammerne for betjening af politikerne. Derfor er der heller ikke planer om en egentlig tværgående proces om emnet. Spørgsmålet omkring politikernes adgang til at stille spørgsmål vil dog have fokus i de løbende drøftelser og koordinering i sekretariatschefkredsen på Københavns Rådhus, hvor alle forvaltninger deltager.”