

Udskriftsdato: 27. december 2025

UDT nr 9565 af 03/04/2003 (Gældende)

Udtalelse afgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udvalgsformands habilitet ved udvalgets behandling af sager, hvori en støttekomite, der havde som formål at arbejde for opførelse af en svømmehal i kommunen, og hvor udvalgets ægtefælle var formand, havde en interesse

Ministerium: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Journalnummer: Indenrigs- og Socialmin., j.nr. 2003-2221/189-1

Udtalelse afgivet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udvalgsformands habilitet ved udvalgets behandling af sager, hvori en støttekomite, der havde som formål at arbejde for opførelse af en svømmehal i kommunen, og hvor udvalgets ægtefælle var formand, havde en interesse

Resumé

Resume af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 3. april 2003

2. a. SPECIAL INHABILITET

Om en udvalgsformands habilitet ved udvalgets behandling af sager, hvori en støttekomite, der havde som formål at arbejde for opførelse af en svømmehal i kommunen, og hvor udvalgets ægtefælle var formand, havde en interesse

Generelt udtalt, at det fremgår af § 14 i lov om kommunernes styrelse, at et medlem af kommunalbestyrelsen kan have en sådan interesse i en sag, at medlemmet er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. Tilsvarende kan et medlem af et stående udvalg, herunder formanden for et stående udvalg, være udelukket fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning om en sag.

Styrelsesloven indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et kommunalbestyrelsesmedlem, herunder et udvalgsmedlem, er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses på grundlag af almindelige retsgrundsætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltningslovens kapitel 2, men hvor forvaltningsloven ikke finder direkte anvendelse, er principperne stadig relevante. Ved afgørelsen af, om formanden for kultur- og fritidsudvalget var inhabil ved udvalgets behandling af de to konkrete sager, var det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at principperne i forvaltningslovens kapitel 2 fandt anvendelse.

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, vedrører slægtskabsinhabilitet. Bestemmelsen fastslår, at også et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter reglerne om partsinhabilitet, medfører habilitet. Hvis formanden for støttekomiteen selv ville have været inhabil, såfremt han havde været formand for kultur- og fritidsudvalget ved udvalgets behandling af de i sagen omhandlede to sager, var hans ægtefælle, der var formand for kultur- og fritidsudvalget, således også inhabil i henhold til principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Endvidere udtalt, at et kommunalbestyrelsesmedlems særlige engagement i et bestemt område ikke i sig selv medfører inhabilitet. Dette gælder heller ikke i tilfælde, hvor den pågældendes almindelige, ideelt betonedede interesse har givet sig udslag i foreningsmedlemskab. Hvis den pågældende derimod er medlem af foreningens bestyrelse, må det bero på sagens karakter og indhold, om den pågældende vil være inhabil.

Det følger således af principperne i bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, som deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab eller en forening eller anden privat juridisk person, vil være inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvis foreningen m.v. har en særlig interesse i denne.

Principperne i § 3, stk. 1, nr. 3, forudsætter, at der er tale om en "særlig" interesse. Heri ligger bl.a., at en mere generel interesse, f.eks. af ideologisk karakter, som måtte indgå i programmet for den juridiske person (her typisk en forening), ikke i sig selv kan danne grundlag for inhabilitet. Eksempelvis vil kultur- eller sportsforeningers formål typisk være helt sammenfaldende med det lovlige kommunale formål at fremme kultur- og idrætsliv i kommunen.

Omvendt vil der i de tilfælde, hvor forvaltningsafgørelsen direkte angår den forening, hvori det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er bestyrelsesmedlem m.v., f.eks. i sager om økonomisk tilskud fra kommunen til foreningen, sager om meddelelse af byggetilladelser til foreningen eller i forhold til sager om indgåelse af gensidigt bebyrdende retshandler med foreningen, være grund til at statuere inhabilitet efter principperne i nr. 3.

Udgangspunktet er således, at en generel ideologisk interesse ikke er en "særlig" interesse og dermed ikke inhabilitetsbegrundende. I sager, hvor foreningen har en konkret egen interesse i form af en parts- eller partslignende stilling, kan interessens karakter imidlertid klassificeres som en "særlig" interesse, som er inhabilitetsbegrundende. Dette gælder uanset, at foreningen i øvrigt varetager formål, som er ganske sammenfaldende med lovlige kommunale hensyn.

I den foreliggende sag var udvalgsformanden ikke afskåret fra at deltage i behandlingen af sager i kultur- og fritidsudvalget, selv om der var tale om sager, som støtte-foreningen, hvori hendes ægtefælle var formand, havde en generel ideologisk interesse i, fordi de omhandlede spørgsmålet om eventuel opførelse af en svømmehal i kommunen.

Værløse Kommune
Direktionssekretariatet
Rådhuset
Stiager 2
3500 Værløse

Ved brev af 9. november 2001 til Indenrigsministeriet (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) har Værløse Kommune klaget over Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse af 17. november 2000 om udvalgsformand A's inhabilitet ved Kultur- og Fritidsudvalgets behandling den 5. oktober 1999 og den 14. marts 2000 af sager relateret til en evt. opførelse af en svømmehal.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Den sene besvarelse beklages.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at udvalgsformand A ikke var inhabil ved Kultur- og Fritidsudvalgets behandling af de omhandlede sager. Ministeriet har i dag meddelt Tilsynsrådet for Københavns Amt ministeriets retsopfattelse.

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

Sagens baggrund

En gruppe borgere i Værløse Kommune dannede Støttekomiteen for Værløse Svømmehal i december 1997. Støttekomiteen har som formål at arbejde for opførelse af en svømmehal i Værløse Kommune. Deltagelse i komiteens arbejde er ulønnet. Komiteens formand er B, som er gift med formanden for Kultur- og Fritidsudvalget i Værløse Kommune, A.

Støttekomiteen for Værløse Svømmehal rettede i brev af 22. september 1999 henvendelse til Kultur- og Fritidsudvalget i Værløse Kommune. Af brevet fremgår blandt andet følgende:

”... Støttekomiteen skal hermed ansøge om, at der frigøres et beløb til udarbejdelse af et skitseprojekt til en passende svømmehal placeret på den reservede grund i forbindelse med idrætshallerne. Det ønskede beløb er kr. 70.000.

Forhistorien er følgende:

Støttekomiteen ønskede at få et konkret overblik over anlægsudgiften på en svømmehal. Vi bad 3 anerkendte totalentreprenører fremkomme med overslag til støttekomiteen. Den ene totalentreprenør Monberg & Thorsen A/S var oplagt den mest fordelagtige, og da firmaet havde et nært samarbejde med arkitektfamilien Utzon, bad vi Monberg & Thorsen foranledige et møde på den

udlagte grund med henblik på udarbejdelse af et skitseprojekt af en passende kvalitet begavet med det specielle Utzon-touch.

Det blev aftalt, at projektet skulle være klart i løbet af august 1999. Vi modtog en nærmere beskrivelse af projektet, men uden de nødvendige tegninger.

Arkitekten var parat til at sætte sin tegnestue i gang, men han pointerede, at det forudsatte økonomisk dækning af hans timeudlæg.

Støttekomiteen ser sig ikke i stand til at engagere sig økonomisk i en sådan grad. Derfor beder vi om Udvalgets støtte, idet vi tror på, at en Utzon-svømmehal vil give Værløse kommune en perle, som kan placere Værløse på de arkitektoniske verdenskort. ...”

Ansøgningen blev forelagt for Kultur- og Fritidsudvalget den 5. oktober 1999, hvor spørgsmålet om A's habilitet efter det oplyste blev drøftet. Dette blev ikke ført til referat, men ifølge det oplyste fastholdt A, at hun ikke var inhabil. Af udskriften fra udvalgets beslutningsprotokol fremgår blandt andet følgende:

”Beslutningstema

Støttekomiteen for Værløse Svømmehal ansøger om frigivelse af 70.000 kr. til udarbejdelse af et skitseprojekt til en passende svømmehal.

Beslutning

Der anvendes 70.000 kr. til skitseprojekt som beskrevet fra projekt 488500 – funktion 00.32.32. ...

Økonomi- og personalemæssige konsekvenser

Af det i 1996 bevilgede beløb til forundersøgelser resterer der 142.598 kr.

Sagens indhold

Støttekomiteen for Værløse Svømmehal ansøger i skrivelse af 22.9.1999. om frigivelse af et beløb på 70.000 kr. til udarbejdelse af et skitseprojekt til en passende svømmehal placeret på den reservede grund. Støttekomiteen oplyser, at man har samarbejdet med entreprenørfirmaet Monberg & Thorsen A/S for at få et konkret overblik over anlægsudgiften, og da dette firma har et nært samarbejde med arkitektfamilien Utzon, foreslår komiteen nu, at man anmoder pågældende arkitektfirma om at udarbejde et skitseprojekt.

...”

Bevillingen til skitseprojekt blev vedtaget af udvalget med tre stemmer for – heriblandt formandens – og to stemmer imod.

Ministeriet har forstået sagens akter således, at arkitektens konkrete honorarkrav efterfølgende blev opgjort til 25.000 kr., og at dette beløb blev betalt af kommunen direkte til arkitekten. Det resterende beløb har kommunen beholdt. Denne forståelse er telefonisk bekræftet over for ministeriet den 27. februar 2003 af Værløse Kommunes kommunaldirektør.

I brev af 22. februar 2000 til Kultur- og Fritidsudvalget fremsendte komiteen materiale, der indeholdt beskrivelse af og overslagstilbud for tre svømmehaller med forskellig standard, oplysninger om driftsudgifter for andre lignende haller, finansieringsmuligheder mv. Komiteen udtalte håbet om, at materialet

ville være egnet til forelæggelse for kommunalbestyrelsen med henblik på at indgå i budgetforhandlingerne. Komiteen oplyste, at den var indstillet på at fremlægge materialet for borgerne ved et offentligt møde i foråret 2000.

Sagen blev behandlet i Kultur- og Fritidsudvalget den 14. marts 2000, hvor spørgsmålet om udvalgsformand A's habilitet atter blev rejst. Kommunaldirektøren havde til dette møde på borgmesterens foranledning udarbejdet et notat af 13. marts 2000 om formandens habilitet. Af dette notat fremgår blandt følgende:

"... I vurderingen af om kultur- og fritidsudvalgets formand skulle være inhabil i relation til etablering af en svømmehal som følge af en særlig personlig eller økonomisk interesse har udgangspunktet været, at den pågældendes ægtefælle er formand for den såkaldte "Svømmehalskomite". Komiteen har til formål, at arbejde for opførelsen af en svømmehal i Værløse Kommune.

Om Svømmehalskomiteen bemærkes, at den ud fra det oplyste ikke har økonomiske eller andre interesser knyttet til opførelsen af en svømmehal i Værløse Kommune. Komiteens formål er alene fastlagt ud fra ønsket om at arbejde for en politisk beslutning, som man mener tjener borgerne i Værløse. Komiteen har ikke påført sig økonomiske garantiforpligtelser eller driftsmæssige forpligtelser i tilknytning til eventuel opførelse af en svømmehal og der foreligger ikke oplysninger om, at den skulle opnå nogle former for eller økonomiske begunstigelser i den anledning.

...

Sammenfattende er det vurderingen, at der i den pågældende sag hverken foreligger personlige eller økonomiske interesser af en sådan karakter, at formanden for Kultur- og Fritidsudvalget ikke kan medvirke til at træffe afgørelser i sager vedr. etablering af en svømmehal i Værløse Kommune. Det forhold, at de to ægtefæller evt. skulle dele anskuelse vedr. det ønskeværdige i at opføre en svømmehal i kommunen og evt. begge arbejder for dette synspunkt i forskellige politiske sammenhænge vurderes ikke at falde ind under forvaltningslovens bestemmelser om ægtefælleinhabilitet. Generelt er det antagelsen, at en interessekonflikt, der skal kunne danne udgangspunkt for at statuere inhabilitet skal være af en vis betydende størrelse. Bagatelagte, tilfældig eller rent politiske betingede interessesammenfald er næppe tilstrækkeligt hertil iflg. den hidtidige antagelse.

På den anden side synes Tilsynsrådet for Kbh. Amt på det seneste at have anlagt en vidtgående fortolkning af begrebet ægtefælleinhabilitet, hvor man i en sag fra Gladsaxe Kommune har statueret inhabilitet i en sag, hvor borgmesteren har medvirket i sag om, hvorvidt økonomiudvalget skulle rejse kritik af en foreningsbestyrelse, hvor den pågældendes hustru havde sæde. En direkte parallel antagelse til denne sag kunne føre til, at der statueres ægtefælleinhabilitet i nærværende sag, men der vil i så fald være tale om en betydelig mere vidtgående praksis end hidtil set. ..."

Udvalgsformand A fastholdt på mødet i Kultur- og Fritidsudvalget den 14. marts 2000, at hun ikke var inhabil. Udvalget besluttede at anmode støttekomiteen om at undersøge lånemuligheder fra Låne- og Anlægsfonden og eventuelt inddrage fonden i projektet. Udvalget besluttede endvidere at anmode komiteen om at udarbejde et realistisk driftsbudget for en svømmehal med en borgerventlig åbningstid. Et medlem stemte imod opførelse af en svømmehal.

I brev af 16. maj 2000 til Tilsynsrådet for Københavns Amt indbragte fem medlemmer af Værløse Kommunalbestyrelse spørgsmålet om Kultur- og Fritidsudvalgets formand A's habilitet i forbindelse med udvalgets behandling af sagen.

Tilsynsrådet anmodede i anledning af klagen Værløse Kommunalbestyrelse om en udtalelse, og kommunalbestyrelsen har som svar herpå i brev af 7. juni 2000 anført, at A ikke har givet udtryk for tvivl om sin egen habilitet vedrørende opførelse af en eventuel svømmehal i Værløse Kommune, og at kommunalbestyrelsen ikke har følt sig foranlediget til at rejse sagen.

Af Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse af 17. november 2000 fremgår bl.a. følgende:

”... Som det fremgår af det nedenfor under lovgrundlag anførte, afhænger vurderingen af A's habilitet af, om hendes ægtefælle B selv ville være inhabil, hvis han havde været formand for Kultur- og Fritidsudvalget og skulle behandle de to sager.

Vedrørende Kultur- og Fritidsudvalgets behandling af sagen den 5. oktober 1999, finder tilsynsrådet, at B i sin egenskab af formand for komiteen havde en direkte økonomisk interesse i sagens udfald, idet ansøgningen af 22. september 1999 drejer sig om økonomisk støtte til komiteens iværksættelse af et skitseprojekt. Hvis B selv havde været formand for Kultur- og Fritidsudvalget, ville han således have været inhabil ved behandlingen af komiteens ansøgninger. På den baggrund finder tilsynsrådet, at A var inhabil ved behandlingen af sagen i Kultur- og Fritidsudvalget den 5. oktober 1999.

Ved behandlingen af sagen den 14. marts 2000 var der ikke tale om, at man direkte skulle tage stilling til, om komiteen skulle have økonomisk støtte, idet støttekomiteen i sit brev af 22. februar 2000 søgte om, at komiteens materiale kunne forelægges for kommunalbestyrelsen ved først kommende møde, så det kunne indgå i de kommende budgetforhandlinger.

Tilsynsrådet finder dog, at A også ved denne sags behandling var inhabil, idet Kultur- og Fritidsudvalget direkte skulle forholde sig til komiteens ansøgning. Komiteen var således

part i sagen, og der var ikke tale om en mere generel drøftelse af, om der skulle arbejdes for opførelse af en svømmehal.

Tilsynsrådet har ved afgørelsen lagt vægt på, at B og A begge sidder som formænd i henholdsvis den ansøgende forening og det afgørende udvalg. Som formand for Støttekomiteen for Værløse Svømmehal skulle B varetage foreningens interesser, mens A skulle varetage kommunens interesser, der ikke nødvendigvis var sammenfaldende med foreningens.

Tilsynsrådet finder på baggrund af ovenstående, at Kultur- og Fritidsudvalgets afgørelser af den 5. oktober 1999 og den 14. marts 2000 strider med lovgivningen. Tilsynsrådet finder dog ikke, at de truffne beslutninger kan sættes ud af kraft, da de er bragt til udførelse. Der henvises herved til den kommunale styrelseslovs § 61, stk. 1. ...”

Værløse Kommunes klage af 9. november 2001 til ministeriet over Tilsynsrådet for Københavns Amts udtalelse var vedlagt et notat udarbejdet af advokat dr.jur. Mogens Heide-Jørgensen. Af dette notat fremgår bl.a. følgende:

”... **2.1.** Støttekomitéen for Værløse Svømmehal blev dannet i december 1997. Dens formål er ifølge vedtægterne at ”virke for opførelse af en svømmehal i Værløse Kommune”. Deltagelse i komitéens arbejde er ulønnet. ...

2.2. I formel henseende er støttekomitéen en forening. Denne konstatering er imidlertid ikke nok til at afgøre, om et kommunalbestyrelsesmedlem bliver inhabilt ved selv eller via slægts- eller ægteskab at have tilknytning til foreningens ledelse. Afgørende er foreningens (komitéens) vedtægtsbestemte opgave og de funktioner, som den faktisk udøver.

Vedtægternes § 2 siger kort og godt, at formålet ”er at virke for opførelsen af en svømmehal i Værløse Kommune”. Komiteen er ikke vedtægtsmæssigt bundet til at tage bestemte foranstaltninger i anvendelse. I praksis har komitéen foretaget en indsamling – polititilladelse foreligger – for at rejse den startkapital, som borgmester Ellgaard havde omtalt, den har kørt pressekampagner og afholdt borgermøder, og den har tilvejebragt materiale til brug for kommunen om svømmehaller, etableret kontakt til Utzons tegnestue og foretaget undersøgelser på Kultur- og Fritidsudvalgets anmodning.

Fra et kommunalretligt synspunkt er komitéens virksomhed i to henseender interessant.

For det første er komitéen det, der i kommunalretten kaldes en politisk pressionsgruppe. Komiteen har det erklærede sigte at formå kommunalbestyrelsen til at træffe en budgetbeslutning. ...

For det andet er komitéen med udvalgsbeslutningen af marts 2000 blevet et led i den kommunale sagsforberedelse. Komitéen er anmodet om (ulønnet) at udføre et stykke arbejde, der – om man havde ønsket det – lige så godt kunne være overladt til et underudvalg under Kultur- og Fritidsudvalget med deltagelse af støttekomitéen, jf. kommunestyrelseslovens § 17, stk. 4.

...

4.2. Det er derfor oplagt, at deltagelse i det politiske arbejde, som de stående udvalg udfører, når de afgiver indstilling til kommunalbestyrelsen, ikke kan medføre inhabilitet.

Ikke mindre sikkert er, at deltagelse i politisk initiativ- og pressionsgruppearbejde uden for kommunalbestyrelsen ikke i sig selv kan medføre habilitet. En græsrodsbevægelse, hvis folk vælges til kommunalbestyrelsen på et miljøforbedringsprogram, skal naturligvis ikke tåle, at dens repræsentanter i det kommunale arbejde afskæres fra at føre bevægelsens politik frem med den begrundelse, at de er inhabile. Det samme gælder folk fra en vælgerforenings bestyrelse.

Om det såkaldte pressions- og interessegruppers stilling i det kommunalpolitiske arbejde hersker ingen tvivl i den kommunalretlige litteratur. Dette fortjener at blive fremhævet, fordi deltagelse i politisk arbejde ikke reguleres af Forvaltningslovens inhabilitetsregler. Da loven trådte i kraft i 1987, havde det i mange år været fast antaget i teori og praksis, at politiske standpunkter ikke kunne rammes af habilitetsindsigelser. ...

4.3. ... Formålet med kommunalrettens uskrevne regler om pressionsgruppers deltagelse i den politiske proces er åbenlyst. Formålet er at stimulere borgernes interesse for kommunalpolitik, ikke at lægge hindringer i vejen derfor. Den demokratiske proces bygger på, at så mange som muligt deltager i den.

Et indgreb i denne proces kan ikke ske administrativt under henvisning til Forvaltningsloven, som aldrig har skullet regulere politiske pressionsgruppers virksomhed. Et indgreb som det, Tilsynsrådet for Københavns Amt har fundet det rigtigt at foretage, må ikke kunne ske uden udtrykkelig bemyndigelse fra lovgiver. ...”

Ved brev af 20. december 2001 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet har Tilsynsrådet for Københavns Amt efter anmodning udtalt sig om sagen. Af denne udtalelse fremgår bl.a. følgende:

”... Mogens Heide Jørgensen udtaler på side 6, pkt. 3. 2, at tilsynsrådet lægger forvaltningslovens § 3 til grund for udtalelsen, på trods af, at der ikke er tale om en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand.

Det er ikke korrekt, at tilsynsrådet har lagt til grund, at forvaltningsloven finder anvendelse i sagen.

Tilsynsrådet har i udtalelsen taget udgangspunkt i den kommunale styrelseslov § 14, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

I kommentaren til § 14 fremgår det på side 50:

”Styrelsesloven indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et medlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses

på grundlag af almindelige retsgrundsætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltnings-lovens kapitel 2.”

Ved tilsynsrådets udtalelse af 17. november 2000 er forvaltningslovens inhabilitetsregler alene anvendt som udtryk for almen gældende retsprincipper.

I den kommenterede styrelseslov side 51 fremgår det, at en beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt er baseret på en generel vurdering af risikoen for, at uvedkommende hensyn skal få indflydelse på sagens afgørelse. Der er således ikke tale om en tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn.

Det fremgår videre af den kommenterede styrelseslov side 52, at et kommunalbestyrelses-medlems særlige engagement i et bestemt område ikke i sig selv medfører inhabilitet. Dette gælder heller ikke i tilfælde, hvor den pågældendes almindelige, ideelt betonedede interesse har givet sig udtryk i foreningsmedlemskab.

Hvis den pågældende derimod er medlem af foreningens bestyrelse, må det bero på sagens karakter og indhold, om den pågældende vil være inhabil.

Tilsynsrådet har i udtalelsen lagt til grund, at B var formand for en forening, der arbejdede for at få opført en svømmehal i Værløse Kommune.

Tilsynsrådet har på den baggrund netop foretaget en vurdering af, hvorvidt B's status som formand for støttekomiteen for Værløse svømmehal bevirkede, at A var inhabil.

Tilsynsrådet fandt, at der ud fra en generel objektiv vurdering af risikoen for, at uvedkommende hensyn skulle få indflydelse på sagens afgørelse, forelå inhabilitet hos A.

Tilsynsrådet lagde vægt på, at B og A begge sad som formand i henholdsvis den ansøgende forening og det besluttende udvalg.

Mødet i Kultur- og Fritidsudvalget den 14. marts 2000 behandlede ikke direkte spørgsmålet om økonomisk støtte til komiteen, men komiteens anmodning om at få projektet forelagt kommunalbestyrelsen resulterede i, at udvalget skulle forholde sig direkte til komiteens ansøgning.

Endvidere skal det bemærkes, at udvalgets behandling af sagen på mødet den 14. marts 2000 resulterede i, at komiteen blev anmodet om at undersøge lånemuligheder samt om at lave et driftsbudget.

Det er således tilsynsrådets opfattelse, at man på dette møde traf beslutning af væsentlig betydning for komiteens fremtidige arbejde for at få opført en svømmehal.

A's deltagelse i dette møde medførte på samme måde som ved behandlingen af ansøgningen om økonomisk støtte, en generel objektiv risiko for, at uvedkommende hensyn skulle få indflydelse på sagens afgørelse.

Mogens Heide Jørgensen behandler under punkt 3. 1, bl.a. spørgsmålet om partsstatus efter forvaltningsloven, idet han anfører, at B ikke er part i forvaltningslovens forstand.

Tilsynsrådet skal hertil bemærke, at der ikke var tale om, at tilsynsrådet anvendte forvaltningslovens partsbegreb med dertil hørende rettigheder, idet denne lov netop ikke finder anvendelse i nærværende sag.

Tilsynsrådet fandt, at komiteen ud fra en naturlig forståelse af ordet part, måtte anses som part i behandlingen af komiteens ansøgning om økonomisk støtte til opførelse af en svømmehal.

Der er lagt vægt på, at komiteen var primus motor i arbejdet for at få en svømmehal til kommunen og stod for ansøgning om økonomisk støtte.

Mogens Heide Jørgensen anfører ligeledes under punkt 3. 1, at i en politisk proces som den sagen vedrører, er det alt andet end uvedkommende at føre de synspunkter i marken, som tilsigter at bevæge kommunalbestyrelsen til at gennemføre en ny kommunal service.

Endvidere anfører Mogens Heide Jørgensen under punkt 4.1, at det er: "... rigtigt, som tilsynsrådet er inde på, at en kommunes interesser ikke nødvendigvis falder sammen med de krav, som en borgergruppe gør sig til talsmand for. Men om det er tilfældet eller ej, kan nu en gang kun kommunalbestyrelsen afgøre, og den eneste måde at gøre det på er [at] præsentere kommunalbestyrelsen for ønskerne. Talsmændene for disse kan ikke blive inhabile, blot fordi de er talsmænd."

Tilsynsrådet skal hertil bemærke, at sagen ikke drejer sig om den proces, hvor kommunalbestyrelsen af en forening bliver bevæget til at træffe en bestemt afgørelse, men om at sikre, at den afgørelse kommunalbestyrelsen efterfølgende træffer alene er båret af saglige hensyn til varetagelse af kommunens interesser.

Det skal bemærkes, at formandens stemme var udslagsgivende for bevillingsbeslutningen på mødet den 5. oktober 1999.

Mogens Heide Jørgensen anfører på side 8, at tilsynsrådet urigtigt lægger til grund, at B har en personlig økonomisk interesse.

Tilsynsrådet skal hertil bemærke, at begreberne økonomisk eller personlig interesse sammenblandes af Mogens Heide Jørgensen.

Tilsynsrådet har i afgørelse af 17. november 2000 anført, at B i sin egenskab af formand for støttekomiteen havde en økonomisk interesse i sagens udfald – ikke en personlig økonomisk interesse.

Tilsynsrådet har ved vurderingen af B's interesse i sagen tillagt det betydning, at ansøgningen om 70.000 kr. til dækning af arkitektudgifter til udarbejdelse af et skitseprojekt, der senere indgik i det oplæg til beslutning, der blev udarbejdet af støttekomiteen, var en ansøgning om økonomisk støtte til realisering af foreningens formål.

Det forhold, at pengene ikke blev betalt til komiteen men direkte til arkitekten, findes uden betydning for habilitetsvurderingen. Det er således efter rådets opfattelse underordnet, hvordan udbetalingen af den søgte støtte i praksis sker.

Det forhold, at penge udbetales efter anvisning fra komiteen til en bestemt arkitekt – udpeget af komiteen – er i realiteten at sidestille med, at kommunen udbetalte pengene direkte til en forening øremærket til et bestemt formål.

Det er således fortsat tilsynsrådets opfattelse, at A var inhabil, da hun som formand for Kultur- og Fritidsudvalget dels den 5. oktober 1999 og dels den 14. marts 2000 deltog i behandlingen af støttekomiteens ansøgning...”

Ved brev af 11. marts 2002 til Indenrigs- og Sundhedsministeriet er Værløse Kommunalbestyrelse fremkommet med bemærkninger til tilsynsrådets udtalelse. Det er bl.a. oplyst, at støttekomiteens formål og arbejdsindsats fik tilslutning fra Værløse Kommunes tidligere borgmester Ernst Ellgaard, idet han på et kommunalbestyrelsesmøde stillede i udsigt, at kommunen ville tidoble et indsamlet beløb fra komiteen, samt at støttekomiteen af den efterfølgende borgmester Erik Eefsen ved flere lejligheder blev inddraget i konkrete planlægnings- og udredningsopgaver i forbindelse med forberedelsen af et svømmehalsprojekt.

Værløse Kommunalbestyrelse har samtidig fremsendt mindretalsudtalelse af 6. marts 2002 afgivet af fem kommunalbestyrelsesmedlemmer, hvori bl.a. er anført, at Værløse Kommunes tidligere borgmester Ernst Ellgaard støttede komiteen på vegne af sit parti, og ikke som borgmester. Det er endvidere anført, at Værløse Kommune først traf beslutning om at opføre en svømmehal ved budgetvedtagelsen i oktober 2000 for årene 2001-2004, og at støttekomiteen forud for kommunens beslutning i oktober 2000 således søgte at ”presse” Kultur- og Fritidsudvalget til at indstille til kommunalbestyrelsen, at denne ændrede sin hidtidige beslutning om ikke at opføre en svømmehal. Mindretallet er af den opfattelse, at A var inhabil ved de omhandlede beslutninger i udvalget den 5. oktober 1999 og den 14. marts 2000.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Det tilsyn, som tilsynsrådene udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrund-sætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001 som senest ændret ved lov nr. 1089 af 17. december 2002). Tilsynsrådene kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

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

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

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

Stk. 2. Et medlem skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis der foreligger forhold, der kan give anledning til tvivl om hans habilitet.”

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

Tilsvarende kan et medlem af et stående udvalg, herunder formanden for et stående udvalg, være udelukket fra at deltage i udvalgets forhandling og afstemning om en sag.

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

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

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

Kultur- og Fritidsudvalgets beslutninger af 5. oktober 1999 og 14. marts 2000 i den foreliggende sag er beslutninger som led i Værløse Kommunes overvejelser og forundersøgelser i en sag om evt. opførelse af en svømmehal. Dette er som udgangs-punkt ikke en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand. Særligt vedrørende Kultur- og Fritidsudvalgets beslutning af 5. oktober 1999 om frigivelse af et beløb på 70.000 kr. til udarbejdelse af et skitseprojekt til en svømmehal bemærkes, at der er tale om udvalgets disponering over et beløb, der i 1996 blev bevilget til forundersøgelser vedrørende opførelse af en svømmehal i kommunen, og at det konkrete arkitekthonorar blev betalt direkte fra kommunen til arkitekten. Der er således ikke tale om en sag om økonomisk støtte til komiteen, men om at komiteen har formidlet kontakt mellem kommunen og en efter komiteens opfattelse egnet arkitekt. Der er på denne baggrund efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke tale om en afgørelsessag i forvaltningslovens forstand. Ved afgørelsen af, om formanden for Kultur- og Fritidsudvalget A var inhabil ved udvalgets behandling af sagerne den 5. oktober 1999 og den 14. marts 2000, finder principperne i forvaltningslovens kapitel 2 derfor anvendelse.

§ 3, stk. 1 og stk. 2, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) har følgende ordlyd:

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

...

2) vedkommendes ægtefælle, beslægtede eller besvogrede i op- eller nedstigende linie eller i sidelinien så nær som søskendebørn eller andre nærstående 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

...

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.”

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål beror på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at den pågældende er afskåret fra at deltage i en sagsbehandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på upartisk måde.

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

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

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, vedrører slægtskabsinhabilitet. Bestemmelsen fastslår, at også et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter reglerne om partsinhabilitet, medfører habilitet.

Hvis formanden for støttekomiteen B selv ville have været inhabil, såfremt han havde været medlem af Kultur- og Fritidsudvalget, ved udvalgets behandling den 5. oktober 1999 og 14. marts 2000 af de omhandlede spørgsmål, er hans ægtefælle udvalgsformand A således også inhabil i henhold til principperne i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Et kommunalbestyrelsesmedlems særlige engagement i et bestemt område medfører ikke i sig selv inhabilitet. Dette gælder heller ikke i tilfælde, hvor den pågældendes almindelige, ideelt betonedede interesse har givet sig udslag i foreningsmedlemskab. Hvis den pågældende derimod er medlem af foreningens bestyrelse, må det bero på sagens karakter og indhold, om den pågældende vil være inhabil.

Det følger således af principperne i bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, som deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab eller en forening eller anden privat juridisk person, vil være inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvis foreningen m.v. har en særlig interesse i denne.

Der henvises til Emil le Maire og Niels Preisler, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2000, 3. udgave, side 52.

Principperne i § 3, stk. 1, nr. 3, forudsætter, at der er tale om en "særlig" interesse. Heri ligger bl.a., at en mere generel interesse, f.eks. af ideologisk karakter, som måtte indgå i programmet for den juridiske person (her typisk en forening), ikke i sig selv kan danne grundlag for inhabilitet. Eksempelvis vil kultur- eller sportsforeningers formål typisk være helt sammenfaldende med det lovlige kommunale formål at fremme kultur- og idrætsliv i kommunen. Sådanne foreningsinteresser kan derfor også repræsenteres i kommunalbestyrelsen af medlemmer, som sidder i ledelsen af sådanne foreninger. F.eks. vil formanden for den lokale musikforening som kommunalbestyrelsesmedlem kunne medvirke ved behandlingen af spørgsmål vedrørende oprettelse af en kommunal musikskole eller indretning af en koncertsal. Selv om udfaldet af en generel sag i virkeligheden indebærer konkrete fordele for foreningen – f.eks. således at indretning af en kommunal koncertsal vil medføre betydelige besparelser i henseende til udgifter til lokaleleje for musikforeningen – vil dette næppe i sig selv medføre inhabilitet.

Omvendt vil der i de tilfælde, hvor forvaltningsafgørelsen direkte angår den forening, hvori det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er bestyrelsesmedlem m.v., f.eks. i sager om økonomisk tilskud fra kommunen til foreningen, sager om meddelelse af byggetilladelser til foreningen eller i forhold til sager om indgåelse af gensidigt bebyrdende retshandler med foreningen, være grund til at statuere inhabilitet efter principperne i nr. 3.

Der henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave, 2002, side 260, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentar, 2001, side 180ff.

Udgangspunktet er således, at en generel ideologisk interesse ikke er en "særlig" interesse og dermed ikke inhabilitetsbegrundende. I sager, hvor foreningen har en konkret egen interesse i form af en parts- eller partslignende stilling, kan interessens karakter

imidlertid klassificeres som en "særlig" interesse, som er inhabilitetsbegrundende. Dette gælder uanset, at foreningen i øvrigt varetager formål, som er ganske sammenfaldende med lovlige kommunale hensyn.

I den foreliggende sag vil udvalgsformand A ikke være afskåret fra at deltage i behandlingen af sager i Kultur- og Fritidsudvalget, selv om der er tale om sager, som støtteforeningen, hvori hendes ægtefælle B er formand, har en generel ideologisk interesse i, fordi de omhandler spørgsmålet om evt. opførelse af en svømmehal i kommunen.

Vedrørende Kultur- og Fritidsudvalgets beslutning af 5. oktober 1999 om frigivelse af et beløb på 70.000 kr. til udarbejdelse af et skitseprojekt til en svømmehal er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at støttekomiteen ikke havde en særlig interesse heri. Ministeriet har herved lagt vægt på, at der var tale om en beslutning vedrørende disponering over midler, som Kultur- og Fritidsudvalget havde reserveret til undersøgelsesarbejde i forbindelse med de politiske overvejelser om evt. opførelse af en svømmehal, og at det konkrete arkitekthonorar blev betalt direkte fra kommunen til arkitekten. Der er således ikke tale om en sag om økonomisk støtte til komiteen, men om at komiteen har formidlet kontakt mellem kommunen og en efter komiteens opfattelse egnede arkitekt. På den baggrund er det ministeriets opfattelse, at støttekomiteen alene havde en generel foreningsmæssig interesse i udvalgets beslutning af 5. oktober 1999, en interesse der ikke i sig selv kan danne grundlag for inhabilitet.

Vedrørende Kultur- og Fritidsudvalgets behandling af sagen på mødet den 14. marts 2000, hvor udvalget besluttede at anmode støttekomiteen om at undersøge lånemuligheder fra Låne- og Anlægsfonden og at lave et realistisk driftsbudget med en borgervenlig åbningstid, er det Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at der i denne sag heller ikke er tale om, at støttekomiteen har en særlig (egen)interesse i sagen. Der er således ikke tale om, at støttekomiteen havde parts- eller partslignende status i denne sag, der alene vedrører udvalgets overvejelser og forundersøgelser om opførelse af en svømmehal.

Det er således Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at udvalgsformand A ikke var inhabil ved Kultur- og Fritidsudvalgets behandling af de omhandlede sager.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har i dag meddelt Tilsynsrådet for Københavns Amt ministeriets retsopfattelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Københavns Amt, kommunalbestyrelsesmedlem A samt B.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen