



Ankestyrelsens brev til Fredericia Kommune

## Henvendelse om inhabilitet

Økonomi- og Indenrigsministeriet har den 23. december 2016 videregivet en henvendelse af 13. december 2016 fra [A] om inhabilitet i Fredericia Kommune til Statsforvaltningen, som på daværende tidspunkt førte tilsynet med kommunerne.

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Borgeren har anført, at byrådsmedlem [B] på den nyvalgte kommunalbestyrelses konstituerende møde i 2013 har været med til at udpege sin ægtefælle [C] til en af kommunens to pladser i Skatteankenævnet Vejle i strid med inhabilitetsreglerne.

### Resumé

Henvendelsen har givet Ankestyrelsen anledning til at tage stilling til Fredericia Kommunes retsopfattelse af, om reglerne om inhabilitet finder anvendelse i forbindelse med formaliseringen af en konstitueringsaftale.

Ankestyrelsen har forstået sagen således, at kommunen ikke har taget stilling til [B]s habilitet i forhold til det konkrete punkt om udpegning af medlemmer til skatteankenævnet, fordi kommunen har betragtet fordelingen af de enkelte deludpegninger som et overordnet spørgsmål om godkendelse af en såkaldt konstitueringsaftale.

Det forhold, at der som led i uformelle forhandlinger forud for et kommunalbestyrelsesmøde er indgået en bred politisk aftale om, hvordan de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen forventes at stemme ved behandlingen af forskellige punkter, kan efter vores opfattelse ikke føre til, at inhabilitetsreglerne ikke finder anvendelse i forhold til de ansvarlige medlemmers konkrete stemmeafgivelse.

At kommunalbestyrelsen rent praktisk har fundet det hensigtsmæssigt at behandle de forskellige punkter på mødets dagsorden samlet i stedet for enkeltvis, kan ikke føre til et andet resultat.

Vi bemærker i øvrigt, at et kommunalbestyrelsesmedlem hverken kan

15. oktober 2018

J.nr. 2017-435

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

nægte eller blive nægtet at deltage i oplysningen af en tilsynssag vedrørende medlemmets inhabilitet under henvisning til inhabilitet. Vi henviser til kommunestyrelseslovens § 49, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe og meddele Ankestyrelsen de oplysninger, tilsynsmyndigheden forlanger om forhold i kommunen, og til § 8, stk. 1 i normalforretningsordningen, hvor det fremgår, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke er inhabilt i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt medlemmet er inhabilt.

Vi skal anmode byrådet i Fredericia Kommune om inden for 2 måneder at oplyse, hvad denne udtalelse giver kommunen anledning til.

Ankestyrelsen beklager den lange sagsbehandlingstid.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

### **Sagens baggrund**

En borger har den 13. december 2016 rettet henvendelse til Fredericia Kommune om inhabilitet. Han har anført, at [B] i strid med forvaltningslovens habilitetsregler har stemt for at udpege sin ægtefælle til "det økonomisk lukrative job som næstformand i Skatteankenævnet".

Fredericia Kommune har den 13. december 2016 skrevet følgende til borgeren:

"[...]

Jeg er ikke enig med dig. Forud for det konstituerende møde i det nyvalgte byråd foregår en lang række politiske forhandlinger, hvor byrådets partier forhandler om, hvem som skal have hvilke pladser. Det er lige fra hvem som skal være borgmester og udvalgsformand, til hvem som skal udpeges til pladser i bestyrelser og nævn. Det er en større kabal, som udmøntes i en konstitueringsaftale. Konstitueringsaftalen i Fredericia i 2013 blev indgået af samtlige 21 medlemmer af det nyvalgte byråd. Forudsætningen for en politisk konstitueringsaftale er, at alle stemmer helt i overensstemmelse med det aftalte, på det konstituerende møde. Det konstituerende møde – hvor alle valg/udpegninger af poster foregår – er således alene en formalisering af den politiske aftale.

Med andre ord kan den konstituerende dagsorden siges at være lig den samlede konstitueringsaftale, altså de facto én samlet sag som behandles af byrådet. Derfor vurderes spørgsmålet om habilitet i forholdet til en enkelt udpegning, som hele byrådet forlods har indgået aftale om, som en del af konstitueringsaftalen, således ikke at være relevant. Rent praktisk foregik det konstituerende møde på den måde, at borgmesteren læste navnene op på de personer, som byrådet via konstitueringsaftalen var blevet enige om skulle udpeges. Der var således ingen behandling eller drøftelse af et eneste punkt på den konstituerende dagsorden.

Fredericia Kommune foretager sig derfor ikke yderligere i denne anledning.

[...]"

Efterfølgende har borgeren den 13. december 2016 rettet henvendelse til Økonomi- og Indenrigsministeriet om sagen. Ministeriet har den 23. december 2016 videresent hans henvendelse til Statsforvaltningen.

Statsforvaltningen har den 22. marts 2017 anmodet byrådet i Fredericia Kommune om sagens bilag og en udtalelse, herunder om hvorvidt byrådet i forbindelse med udpegningen til nævnet tog stilling til spørgsmålet om habilitet.

Spørgsmålet om kommunens besvarelse blev behandlet i byrådet den 8. maj 2017, hvorefter følgende udtalelse blev sendt til Statsforvaltningen:

"[...]

Som det fremgår af sagsbeskrivelsen, så behandlede den nyvalgte kommunalbestyrelse ikke et spørgsmål om habilitet for [B], under det pågældende punkt.

[...]

Kommunalbestyrelsen i Fredericia Kommune anerkender, at en isoleret behandling af den konkrete sag om udpegning af [C] til Skatteankenævn Vejle ville have givet anledning til overvejelser om habilitetsspørgsmål jf. Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2 om slægt-skabsinhabilitet jf. § 3, stk. 3, men som det fremgår af besvarelsen [af 13. december 2016 til borgeren, Ankestyrelsens bemærkning], så har tilgangen til behandlingen af udpegningerne på det konstituerede møde været, at de enkelte udpegninger har været aftalt i forbindelse med selve konstitueringsaftalen, som hele kommunalbestyrelsen i Fredericia Kommune er underskriver af.

Det er en helt sædvanlig praksis inden for kommunestyret, at sådanne konstitueringsaftaler som en samlet kommunalbestyrelse er underskriver af, bliver formelt behandlet efter den metode, altså som en samlet sag, hvor de enkelte punkter på den konstituerede dagsorden ikke realitetsbehandles, men blot, efter en oplæsning af de navne, der udpeges, bliver godkendt som en samlet sag og af den samlede kommunalbestyrelse. Kun hvis der gøres indsigelser ændre behandlingen sig fra en samlet behandling til en konkret behandling af de enkelte sager om udpegning.

Det fremgår tillige af besvarelsen til [A], at den administrative vurdering var, at der ikke har været tale om, at udpegningen af [C] har været ugyldig. Denne vurdering skal ses i lyset af den ganske beskedne del som sagen om udpegning til Skatteankenævnet Vejle har i forhold til den samlede udpegning i forbindelse med hele konstitueringen. Selve udpegningen til Skatteankenævnet Vejle var således en af ca. 880 udpegninger, der blev foretaget på det konstituerende møde.

Yderligere var udpegningen til Skatteankenævnet Vejle, på tilsvarende vis som de øvrige udpegninger, en enstemmig udpegning foretaget af et kollegialt forvaltningsorgan, hvor der i forhold til de enkelte deludpegninger ikke forgik nogen drøftelse. Det kan således udelukkes, at der har været nogen påvirkningsrisiko, hvilket er det væsentligste beskyttelseshensyn for habilitetsreglerne i Forvaltningsloven. Det kan tilsvarende udelukkes, at byrådsmedlem [B]'s stemme har været udslagsgivende, da den alene var en blandt 21 afgivne stemmer, der med beslutningen i den samlede konstituerings sag enstemmigt stod bag udpegningen af [C] til Skatteankenævnet Vejle.

[...]"

Det fremgår af de fremsendte bilag, at [B] "grundet inhabilitet" ikke deltog i behandlingen af svaret til Statsforvaltningen i forbindelse med byrådsmødet den 8. maj 2017.

## **Ankestyrelsens kompetence**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

## **Ankestyrelsens udtalelse**

Henvendelsen har givet Ankestyrelsen anledning til at tage stilling til kommunens retsopfattelse af, om reglerne om inhabilitet finder anvendelse i forbindelse med formaliseringen af en konstitueringsaftale.

Efter kommunestyrelseslovens § 14, stk. 1, træffer kommunalbestyrelsen beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at den pågældende er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.

Den kommunale styrelseslov indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et kommunalbestyrelsesmedlem er udelukket fra at deltage i afgørelsen af en sag. Dette spørgsmål måtte tidligere løses på grundlag af almindelige retsgrundsætninger. De fleste af disse er nu udtrykt i forvaltningslovens kapitel 2.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet finder middelbart anvendelse i sager, hvor der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt i sager om forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1 og 2. I andre sager finder de almindelige retsgrundsætninger og principper, som forvaltningslovens § 3 er udtryk for, anvendelse.

Inhabilitetsreglerne har til formål at sikre, at afgørelser træffes på et sagligt grundlag og undgå, at uvedkommende interesser indgår i en offentlig myndigheds beslutningsproces samt at offentligheden har tillid til afgørelsernes saglighed.

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 sags behandling, hvis vedkommende har et sådant forhold til sagen eller dens parter, at det ud fra en generel vurdering er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt den pågældende vil kunne behandle sagen på upartisk måde.

Ankestyrelsen har forstået sagen således, at Fredericia Kommune ikke har taget stilling til [B]s habilitet i forhold til det konkrete punkt om udpegning af medlemmer til skatteankenævnet, fordi kommunen har betragtet fordelingen af de enkelte deludpegninger som et overordnet spørgsmål om godkendelse af en såkaldt konstitueringsaftale.

Det forhold, at der som led i uformelle forhandlinger forud for et kommunalbestyrelsesmøde er indgået en bred politisk aftale om, hvordan de enkelte medlemmer af kommunalbestyrelsen forventes at stemme ved behandlingen af forskellige punkter, kan efter Ankestyrelsens opfattelse ikke føre til, at inhabilitetsreglerne ikke finder anvendelse i forhold til de ansvarlige medlemmers konkrete stemmeafgivelse.

At byrådet rent praktisk har fundet det hensigtsmæssigt at behandle de forskellige punkter på mødets dagsorden samlet i stedet for enkeltvis, kan ikke føre til et andet resultat.

Vi har i øvrigt noteret os, at [B] blev erklæret inhabil ved byrådets behandling af kommunens høringssvar til Statsforvaltningen om sagen vedrørende hendes habilitet.

Vi bemærker i den forbindelse, at et kommunalbestyrelsesmedlem hverken kan nægte eller blive afskåret fra at deltage i oplysningen af en tilsynssag vedrørende medlemmets inhabilitet under henvisning til inhabilitet. Vi henviser til kommunestyrelseslovens § 49, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen skal tilvejebringe og meddele Ankestyrelsen de oplysninger, tilsynsmyndigheden forlanger om forhold i kommunen, og til § 8, stk. 1, i normalforretningsordenen, hvor det fremgår, at et kommunalbestyrelsesmedlem ikke er inhabilt i forhold til spørgsmålet om, hvorvidt medlemmet er inhabilt.

Vi skal anmode byrådet i Fredericia Kommune om inden for 2 måneder at oplyse, hvad denne udtalelse giver kommunen anledning til.

Udtalelsen bliver offentliggjort på vores hjemmeside i anonymiseret form.

Vi har sendt en kopi af dette brev til [A].

Venlig hilsen

Eva Sonne