



Ankestyrelsens brev til
Gribskov Kommune

*Udtalelse af 5. december 2024
berigtiget den 20. december
2024*

Tilsynsudtalelse om habilitet

5. december 2024

Gribskov Kommune har den 20. marts 2024 sendt en sag til Ankestyrelsen om et kommunalbestyrelsesmedlems habilitet på et byrådsmøde den 5. marts 2024 i forbindelse med en sag om igangsættelse af lokalplan for Musik i Lejet.

J.nr. 24-30259

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Resumé

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen vurderer, at det forhold, at [A] og hans ægtefælle er erhvervsdrivende i det område, som lokalplanen for Musik i Lejet omfatter, og at [A]s hustru har udtalt sig negativt om Musik i Lejet ikke kan begrunde, at [A] er inhabil i forbindelse med behandlingen af sager om lokalplanen om Musik i Lejet.

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Vi beder kommunalbestyrelsen om inden 2 måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver anledning til.

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Sagens oplysninger

Det fremgår af Gribskov Kommunes henvendelse, at [A], der er medlem af kommunalbestyrelsen i Gribskov Kommune, den 28. februar 2024 rettede henvendelse til kommunaldirektøren i Gribskov Kommune, fordi en journalist havde stillet spørgsmål omkring [A]s habilitet i forbindelse med en sag om lokalplan om Musik i Lejet.

Kommunalbestyrelsen skulle på et møde den 5. marts 2024 behandle beslutningspunkt nr. 22 om "Opstart af lokalplan for Musik i Lejet".

Kommunens Center for Strategi og HR skrev den 29. februar 2024 følgende til kommunaldirektøren:

"Jeg vil vurdere, at [A] er inhabil i sagen om Musik i Lejet.

Det skyldes, at hans ægtefælle har en direkte økonomisk interesse i Musik i Lejet, idet afholdelsen har direkte økonomisk betydning for omstætningen i hendes virksomhed. Det oplyses i artiklen, at omsætningen går ned og at hun må holde lukket i hele uge 29 om omsætningstab til følge.

Han er efter min vurdering inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2 om slægtsinhabilitet, når en sag direkte påvirker et medlems nærmeste families personlige forhold, herunder økonomiske forhold. Vurderingen er den samme som efter nr. 1. Det betyder, at der skal være en særlig interesse, der ville begrunde, at medlemmet var inhabilt, hvis sagen havde påvirket medlemmet personligt, hvilket jeg vurderer, at der er tale om i dette tilfælde.

Idet der allerede stilles spørgsmålstejn ved habiliteten (jf. mailen fra [...]), er det også værd at huske på, at baggrunden for reglerne er sikre, at vi som offentlig myndighed kan træffe afgørelse uden, at uvedkommende interesser påvirker vores beslutninger. Reglerne er på den måde også med til at sikre, at borgere og virksomheder har tillid til afgørelserne."

[A] skrev den 1. marts 2024 bl.a. følgende til kommunaldirektøren:

"Min ægtefælle har udtalt at forretningen mister omsætning i uge 29, pga MiL. Som bevirker at der er lukket tors-søndag i uge 29. Men flere steder også udtalt, at det ikke handler om penge.

Forretningen har åbent i påsken, 1 uge i juni, hele juli (- 3 dage) og august samt i weekender fra sep- nov.

Den evt. mgl. Omsætningen tors-søndag i uge 29, er ikke en afgørende faktor, for det samlede resultat i forretningen.

Jeg vil henvise til speciel habilitet punktet "Konkret eller hypotetisk"

MiL oplyser at de generer 15-20 millioner kroner i omsætning til Tisvilde by.

Hvis MiL IKKE var til stede, så vil det umiddelbart betyde at, byen mister 15-20 mill. i omsætning.

Hvis MiL IKKE var til stede, så vil det umiddelbart betyde at, min ægtefældes omsætning vil blive mindre, selvom der var åbent 7 dage og ikke 3 dage, som nu. Da der nu er 15-20 mill. Mindre omsætning totalt, i Tisvilde by.

Konkret eller hypotetisk?

Jeg mener at administrationens vurdering er lavet på et hypotetisk grundlag.

Ydermere, som beskrevet, har sagen ang. MiL på BY, ikke en væsentligt økonomisk indvirkning på min ægtefældes forretning.

Jeg mener også at denne sag er af general interesse og ikke individuel, da den omhandler en ny lokalplan/tillæg, med en ændring af anvendelsen i et Natura 2000 område, som er en del af en nuværende bevarende lokalplan.

Derfor mener jeg, at være habil i sagen på punkt 22 på BY d. 5. Marts 2024."

Det fremgår, at Gribskov Kommune den 1. marts 2024 bad Kammeradvokaten om at vurdere, om [A] og et andet byrådsmedlem var inhabile i forbindelse med behandlingen sagen om lokalplan for Musik i Lejet.

Kammeradvokaten skrev i et notat af 5. marts 2024 bl.a. følgende:

"2.3. Dagsordenspunkt nr. 22 til Byrådsmøde den 5. marts 2024

[...]

Byrådet skal således på mødet den 5. marts 2024 tage stilling til, om administrationen skal igangsætte udarbejdelse af en ny lokalplan for området, og om kompetencen til at vedtage lokalplanforslag og senere endelig lokalplan skal delegeres til administrationen, som dermed på et senere tidspunkt kan vedtage lokalplan, som skal offentliggøres og sendes i høring, jf. planlovens §§ 34-26, og derefter endelig lokalplan, jf. planlovens § 27, uden inddragelse af det politiske niveau. [...].

2.4. [A]

[B], der er kommunalbestyrelsesmedlem [A]s ægtefælle, er indehaver af forretningen [C] [...], som er en enkeltmandsvirksomhed, der driver forretning med indretning og design, og som er beliggende i Tisvilde. Sammen med [A] er [B] endvidere indehaver af [D], der er en café og frokostrestaurant beliggende i Tisvildeleje, som har åbent fra påske til efterår.

[B] har offentligt tilkendegivet en række synspunkter om Musik i Lejet, bl.a. at festivalen ikke tager tilstrækkelige hensyn til beskyttelse af miljø og natur, og at *"mængden af påvirkede mennesker er blevet for overvældende"*, og at hun, da festivalen blev afholdt i 2023 vågnede med *"stress og angst i kroppen klokken kl. 5.12, og går ud på gaden og ser horden af fulde unge mennesker, der er på vej gennem gaden"*. [B] har af disse årsager tilkendegivet, at påvirkningerne fra Musik i Lejet er blevet så store, at hun agter at holde sine forretninger lukket i uge 29.

Det fremgår på baggrund af de foreliggende udtalelser i medierne ikke klart, om [B]s udtalelser angår både [C] og [D], og om der sigtes til at forretningerne skal holdes lukket i hele uge 29 eller kun de tre dage, hvor Musik i Lejet bliver afholdt. [A] har i en e-mail af 1. marts 2024 til Gribskov Kommunes kommunaldirektør anført bl.a., at [B]s udtalelser i medierne relaterer sig til de tre dage, hvor Musik i Lejet skal afholdes.

Gribskov Kommune er ikke i besiddelse af nærmere oplysninger om virksomhedernes økonomiske nøgletal, herunder omsætning overskud. VI har derfor ikke haft sådanne oplysninger til rådighed for vores vurdering.

[...]

4. VURDERING

[...]

Ved vores vurdering tillægges det betydning, at spørgsmålet om opstart af lokalplan for Musik i Lejet, selvom den kun angår tilvejebringelse af en lokalplan for festivalen, efter sin art er af generel karakter. Musik i Lejet vil indebære en generel påvirkning

af området, og der må herunder forventes et øget aktivitetsniveau i Tisvildeleje den 18.-20. juli 2024.

Der foreligger ikke nogen omstændigheder, der indikerer, at [A] (eller [B]) [...] bliver mere individuel berørt end andre erhvervsdrivende i området. En lokalplan for Musik i Lejet vil heller ikke berøre nogen af de nævnte personer på en direkte måde, da ingen af de nævnte personer efter det oplyste f.eks. ejer ejendomme, som vil blive påvirket af en lokalplanlægning for området.

Hertil kommer, at Gribskov Kommune er en mindre kommune, hvor spørgsmål om anvendelsen af konkrete arealer i kommunen må forventes jævnlige at kunne berøre kommunalbestyrelsens medlemmer i større eller mindre grad. Det gør sig særligt gældende for afholdelse af en festival med ca. 10.000 gæster i en kommune, der har i alt ca. 42.000 indbyggere.

Det er endvidere på nuværende tidspunkt usikkert, hvorvidt og i givet fald på hvilken måde [A] (eller [B]) [...] forretninger vil blive påvirket af lokalplanlægning for Musik i Lejet. Det gælder, dels fordi beslutningspunkt nr. 22 om "Opstart af lokalplan for Musik i Lejet" til byrådsmøde den 5. marts 2024 udelukkende angår beslutning om delegering af opstart for lokalplan, men ikke vedtagelse af det konkrete lokalplansforslag, dels fordi det er uvist, hvilken form for omsætningspåvirkning [A] (eller [B]) [...] forretninger vil opleve som følge af afholdelse af Musik i Lejet. Musik i Lejet kan principielt indebære både et omsætningstab og det modsatte, ligesom det er usikkert, hvor stor en evt. påvirkning vil blive.

Den interesse, som [A] ([B]) [...] kan have i spørgsmål om lokalplanlægning for Musik i Lejet, er derfor først og fremmest af almen og ideel karakter, hvilket ikke udløser inhabilitet efter forvaltningslovens regler. At [B] har udtalt, at hun agter helt eller delvist at holde [C] og/eller [D] lukket i uge 29 eller dele heraf, ændrer ikke herved.

På ovenstående baggrund er det vores vurdering, at hverken [A] [...] er inhabile i relation til behandling af beslutningspunkt nr. 22 om "Opstart af lokalplan for Musik i Lejet" til byrådsmøde af 5. marts 2024 som følge af deres (med)ejskab af forretninger i Tisvildeleje eller for [A]s vedkommende som følge af [B]s

forretning [C] eller [B]s offentlige udtalelser om Musik i Lejet, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, 2 og 5.”

På kommunalbestyrelsesmødet den 5. marts 2024 fandt en enig kommunalbestyrelse, at [A] var inhabil i forbindelse med behandlingen af dagsordenspunkt nr. 22.

[A] skrev den 13. marts 2024 bl.a. følgende til kommunaldirektøren:

”BY mente ikke at Kammeradvokatens vurdering var tilstrækkelig, til at kun følge den.

Derfor må jeg bede om at min habilitet bliver prøvet ved en instans, som BY mener at kunne stole på.”

Gribskov Kommune rettede den 20. marts 2024 henvendelse til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsen bad den 8. maj 2024 byrådet i Gribskov Kommune om en udtalelse, der nærmere redegjorde for beslutningen om inhabilitet.

Reglerne

Inhabilitet efter kommunestyrelsesloven og forvaltningsloven

Følgende fremgår af kommunestyrelseslovens § 14, stk. 1:

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

Bestemmelsen omhandler byrådsmedlemmers såkaldte specielle inhabilitet, dvs. tilfælde, hvor et byrådsmedlem har en særlig interesse i forhold til en bestemt sag, jf. (princippet i) forvaltningslovens § 3.

Kommunestyrelsesloven indeholder ingen angivelse af, hvornår en interesse har en sådan karakter, at et byrådsmedlem 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 gælder, jf. § 2, stk. 1 og 2, umiddelbart kun for sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed, samt i sager om forvaltningsmyndigheders indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner. Hvis forvaltningsloven ikke finder direkte anvendelse, f.eks. hvis der ikke er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand, er det lovens principper om inhabilitet, der anvendes.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1

Af forvaltningslovens § 3, stk. 1, fremgår bl.a. følgende:

”§ 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 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) [...],
- 4) [...],
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Af Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forslag, 2. udgave 2021, side 184 f. fremgår bl.a. følgende om vurderingen af inhabilitet efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1:

”For at inhabilitet indtræder efter § 3, stk. 1, nr. 1, skal den personlige eller økonomiske interesse være af en sådan størrelse, at man med rimelighed ud fra en generel bedømmelse kan gå ud fra, at den vil være egnet til at kunne påvirke sagsbehandlingen. For så vidt angår økonomiske interesser er det i den forbindelse ikke alene relevant at hense til, hvor store summer der er tale om. Det må også indgå i vurderingen, hvor direkte og sikkert det er, at et givent udfald af sagen vil fremkalde de pågældende økonomiske konsekvenser for embedspersonen, og hvor lang ude i fremtiden gevinsten eller tabet i givet fald vil indtræde. Jo mere indirekte, usikre og fremtidige de økonomiske konsekvenser er, desto større

krav må der stilles til omfanget af de forventede konsekvenser af den pågældende beslutning.

[...]

Har den pågældende en umiddelbar økonomisk interesse i sagen, som ikke er ganske ubetydelig og usikker, vil der i forhold til beslutninger af mere konkret karakter nok altid foreligge inhabilitet, jf. for eksempler FOB 1978.289 og FOB 1988.69.

Er der derimod tale om en beslutning af generel karakter, kræves en større grad af påvirkning, før inhabilitet indtræder, jf. herom nærmere pkt. 2 i kommentaren til § 3, stk. 2. Eksempelvis vil den omstændighed, at et byrådsmedlem bor inden for et område, for hvilket der udarbejdes et lokalplanforslag, normalt ikke bevirke, at medlemmet må anses som inhabilt ved behandlingen af forslaget, blot fordi foranstaltningen får eller kan få virkninger i forhold til medlemmet, når forholdet dog er det, at medlemmet ikke berøres væsentligt anderledes end andre. [...].

[...]

Også i forhold til generelle beslutninger er der dog grund til at tage hensyn til, hvor mange, der reelt berøres af beslutningen. Der vil således hyppigere foreligge inhabilitet i forhold til en lokalplan, der kun berører få ejendomme, end i forhold til en bredere lokalplan og en kommuneplan. Endvidere vil inhabilitet i sådanne sager nemmere kunne indtræde, jo mere sikkert, intenst og nærliggende i tid beslutningen vil påvirke den pågældende. [...].”

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, indeholder en opsamlingsbestemmelse, idet § 3, stk. 1, nr. 1-4, ikke udtømmende opregner de forhold, der kan begrunde inhabilitet.

Af bemærkningerne til bestemmelsen (FT 1985-86, tillæg A, sp. 117-129) fremgår bl.a. følgende:

”Efter denne bestemmelse vil f.eks. et nært venskabsforhold eller omvendt et konstaterbart uvenskab over for en person, der er part i sagen, kunne begrunde inhabilitet, og det samme vil, men kun i særegne tilfælde, kunne gælder, hvis den pågældende offentligt har tilkendegivet sin opfattelse af den sag, der foreligger til behandling. Det forhold, at f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem

som led i sin almindelige politiske virksomhed på forhånd har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag, vil således i almindelighed ikke kunne begrunde inhabilitet.

Tilsvarende vil det forhold, at en interesserepræsentant i en forvaltningsmyndighed har givet udtryk for sin holdning til en foreliggende sag, i almindelighed ikke begrunde inhabilitet.”

Forvaltningslovens § 3, stk. 2

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 2, foreligger der ikke inhabilitet, 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.

Af Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forslag, 2. udgave 2021, side 243 f., fremgår følgende om vurderingen efter forvaltningslovens § 3, stk. 2, i generelle sager:

”Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder for såvel konkrete sager som for generelle sager, herunder sager om gennemførelse af foranstaltninger af almindelig karakter, dvs. sager i forhold til hvilke der normalt ikke vil være personer, der har partsstatus. Imidlertid er der ifølge lovens forarbejder i forhold til afgørelser af mere generel karakter ikke helt det samme behov for at antage inhabilitet som i forhold til konkrete afgørelser, jf. FT 1985/86, tillæg A, sp. 124. Forarbejderne anfører videre, at inhabilitetsreglernes anvendelse på kommunalforvaltningen må have et snævrere anvendelsesområde i forhold til afgørelser, der træffes på grundlag af kommunernes almindelige beføjelser til at varetage deres anliggender, end i forhold til tilfælde, hvor kommunerne med lovhjemmel træffer afgørelser, der har karakter af myndighedsudøvelse, jf. FT 1985/86, tillæg A, sp. 124. I den forbindelse må det også indgå i habilitetsvurderingen, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og de stående udvalg.

Det er almindeligt antaget, at jo mere generel en sag er, desto stærkere skal vedkommendes interesse i sagens udfald være, for at inhabilitet kan komme på tale. [...].

Heller ikke i forhold til lokalplaner m.v. vil et kommunalbestyrelsesmedlem, der på den ene side personligt berøres af en lokalplan, men på den anden side ikke berøres væsentligt anderledes end andre personer, normalt blive inhabil i forbindelse med forslagetets behandling. Kun hvis medlemmet – eller dennes nærtstående – berøres særligt af lokalplanen, vil der kunne foreligge inhabilitet, [...].

Efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, medfører også et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv på grund af en særlig personlig eller økonomisk interesse ville være inhabil i forbindelse med behandlingen af en bestemt sag, inhabilitet.

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at det forhold, at [A] og hans ægtefælle er erhvervsdrivende i det område, som lokalplanen for Musik i Lejet omfatter, og at [A]s hustru offentligt har udtalt sig negativt om Musik i Lejet, ikke kan begrunde, at [A] er inhabil i forbindelse med behandlingen af sager om lokalplanen om Musik i Lejet.

Vi lægger vægt på, at lokalplanen gælder generelt for området, og på at der ikke er oplysninger om forhold, der betyder, at [A] og hans hustru påvirkes anderledes af Musik i Lejet end andre med bopæl eller erhverv i byen.

Vi lægger endvidere vægt på karakteren af den personlige og/eller økonomiske interesse, som [A] og hans ægtefælle måtte have i sagen om lokalplanen, idet interessen må anses for at være indirekte og af primært almen karakter.

Vi finder på den baggrund, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at anse [A] for inhabil.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder kommunalbestyrelsen i Gribskov Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Hanne Agerbek Christensen

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 69 af 23. januar 2024

Lovbekendtgørelse af forvaltningsloven nr. 433 af 22. april 2014