

Advokatfirmaet L.O. Hansen  
Sundvej 113, 1.  
8700 Horsens

- 9 SEP. 2005

2. Statsamtmanden for Århus Amt  
3. Horsens Kommune  
4. Resumé  
+ Kopi til Inhabilitsmappen  
+ Kopi ifølge aftale til Horsens Folkeblad, Att. Jacob Nør-  
gaard, Søndergade 47, 8700 Horsens

Dato:  
Kontor: 2.k.kt.  
J.nr.: 2003-2220/615-4  
Sagsbeh.: hlh  
Fil-navn: 2K/ED-IH/BS/udkastVII

Ved brev af 26. april 2004 med bilag har De klaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over Tilsynsrådet for Vejle Amts udtalelse af 19. december 2003 vedrørende Deres klient B [REDACTED] habilitet som medlem af Horsens Byråd i forbindelse med byrådets behandling af et forslag om ændring af ledelsesstrukturen på daginstitutions- og klubområdet i Horsens Kommune.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Ministeriet skal beklage den sene besvarelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at byrådsmedlem B [REDACTED] med rette kunne anses for inhabil i forbindelse med Horsens Byråds behandling af sagen om ændring af ledelsesstrukturen på daginstitutions- og klubområdet i Horsens Kommune som følge af sin ægtefælles særlige personlige interesse i sagens udfald, jf. herved princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse.

#### **Sagens baggrund:**

Ved brev af 3. februar 2003 rettede byrådet i Horsens Kommune henvendelse til Tilsynsrådet for Vejle Amt med anmodning om en vejledende udtalelse om byrådsmedlem B [REDACTED] habilitet i forbindelse med byrådets kommende behandling af et forslag om ændring af ledelsesstrukturen på daginstitutions- og klubområdet i Horsens Kommune. Baggrunden for henvendelsen var, at byrådsmedlem B [REDACTED] ægtefælle, J [REDACTED], havde indgået aftale om at tiltræde en stilling som souschef i vuggestuen Kærnehuset i foråret 2003 og senest med udgangen af juli 2003 at overtage en stilling som leder af Kærnehuset. Institutionen Kærnehuset var omfattet af strukturændringsforslaget, der blandt andet indebar, at der i en 3-årig forsøgsperiode i fem af Horsens Kommunes 13 skoledistrikter ville blive indført en ny ledelsesstruktur. Der ville blandt andet blive oprettet en stilling som leder af en "distriktsinstitution", der skulle lede et antal "huse" svarende til distriktets tidligere institutioner. Byrådet beskrev følgende ændringer i den institutionslederstilling, som J [REDACTED] havde indgået aftale om at tiltræde:

"...

Ledelsen af den ny distriktsinstitution har ansvaret for distriktets overordnede pædagogiske og administrative ledelse, og den daglige leder af det enkelte hus er ansvarlig over for distriktsinstitutionslederen og refererer til denne mod i øjeblikket til institutionschefen.

J. [redacted] stilling ændres på følgende punkter:

- Ændret reference
- Det overordnede ansvar for det pædagogiske arbejde overgår til lederen af distriktsinstitutionen
- Det overordnede ansvar for personaleledelse overgår til lederen af distriktsinstitutionen
- Det fulde ansvar for økonomi og administration overgår til lederen af distriktsinstitutionen.

...

Lønnen fortsætter uændret i forsøgsperioden, uanset om strukturændringsforslaget vedtages. I den gældende struktur kan en institutionsleder dog ved at efteruddanne sig som merkonom opstige til et løntrin, svarende til ca. 8.000 kr. årligt, medens en sådan mulighed ikke er til stede i den foreslåede ny struktur.

..."

Ved brev af 3. februar 2003 til Tilsynsrådet for Vejle Amt efterlyste De en nærmere beskrivelse af daginstitutionsledernes kompetence før strukturændringsforslaget. De anførte hertil, at spørgsmålet om, hvorvidt der kan statueres inhabilitet i sagen, måtte bero på en bedømmelse af, hvorvidt ægtefællens arbejdsforhold i særlig grad ville blive berørt af forslaget til en ny institutionsstruktur. De anførte endvidere, at den ændrede struktur ikke ville få indflydelse på ægtefællens lønforhold, og at sagen om ny institutionsstruktur omhandlede samtlige af kommunens institutioner og berørte alle institutionsledere. Der var således efter Deres mening tale om en struktursag, der ville berøre en større kreds af borgere, men som ikke ville berøre institutionsledernes lønvilkår. De oplyste tillige, at E. [redacted] ægtefælle ville tiltræde stillingen som souschef i institutionen Kærnehuset den 1. marts 2003 og senere skulle tiltræde stillingen som leder af institutionen den 1. august 2003. De oplyste hertil, at ægtefællen i forbindelse med en anden stilling inden for Børn- og Ungeforvaltningen var blevet bekendt med oplægget til ny institutionsstruktur og således var bekendt hermed, da hun blev ansat i stillingen som souschef i Kærnehuset. Efter Deres opfattelse ville der ikke på baggrund af det af byrådet anførte om ændring af E. [redacted] ægtefælles stilling ske en ændring af daginstitutionsledernes arbejdsvilkår i særlig grad. De anførte hertil, at der i bedømmelsen af E. [redacted] habilitet også måtte indgå, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandling som repræsentanter for almindelige synspunkter og interesser, som kan være grundlaget for deres valg.

Ved brev af 12. februar 2003 med bilag til Tilsynsrådet for Vejle Amt oplyste Horsens Byråd blandt andet følgende om daginstitutionsledernes kompetence og de ændringer som omstruktureringen ville medføre:

"...

- Ansættelse og afskedigelse af personale

Kompetencen til at ansætte personale flyttes fra institutionslederen til lederen af distriktsinstitutionen. Med hensyn til afskedigelse flyttes kompetencen til at indstille til afsked fra institutionslederen til lederen af distriktsinstitutionen. Under den foreslåede ny struktur vil der kunne forekomme situationer, hvor hensynet til helheden i distriktsinstitutionen fører til en anden beslutning end den, som den daglige leder i et af husene i distriktet har peget på.

- Det økonomisk-administrative område

Også her vil hensynet til den større helhed medføre en begrænsning af den daglige leders kompetence til f.eks. at anvende vikarer. I den fremtidige struktur vil det være distriktsinstitutionens samlede økonomiske råderum, der vil være afgørende for muligheden for at anvende vikarer i distriktet.

Til belysning af daginstitutionsledernes nuværende kompetence vedlægges "Daginstitution- og Dagplejeleder", udarbejdet i 1998 i forbindelse med ny løn og "Forventninger til institutionsledergruppen", udarbejdet i marts 1999 til et ledelsesseminar for alle institutionsledere inkl. [REDACTED].

- Inhabilitsreglerne

Der er herfra lagt vægt på, at den foreslåede institutionsstruktur medfører væsentlige ændringer i den stilling, som [REDACTED] er tilbudt.

Det fremgår af Steen Rønsholdt side 335 fn, at Ombudsmanden bl.a. har formuleret denne grundsætning for inhabilitetsbegrunderende tilknytning:

*"Hvis en udbygningsplan for daginstitutioner påregnes at medføre stillingsmæssige ændringer (løn – eller andre ansættelsesforhold), der ikke er helt uvæsentlige for et kommunalbestyrelsesmedlem, der er ansat ved en af kommunens daginstitutioner, vil der ikke være rimelig tvivl om, at den pågældende vil være inhabil med hensyn til spørgsmålets behandling og afgørelse"*

Det fremgår af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, at ægteskab med en person, der selv ville være inhabil, medfører inhabilitet.

..."

Ved brev af 19. februar 2003 med bilag til Tilsynsrådet for Vejle Amt fremsatte De en række konkrete bemærkninger til det af Horsens Kommune anførte vedrørende kompetenceændringerne. De anførte bl.a., at det kunne betvivles, hvorvidt vedtagelsen af en ny struktur overhovedet ville medføre ændringer i det stillingsindhold, som [REDACTED] havde lagt til grund, da hun accepterede den tilbudte stilling som leder i Kærnehuset. De oplyste hertil, at [REDACTED] samtidig med, at hun blev tilbudt stillingen som institutionsleder, blev informeret om, at institutionsstrukturen måtte antages at ville blive ændret i overensstemmelse med strukturændringsforslaget. De anførte at dette måtte have betydning for inhabilitetsvurderingen, som forudsætter, at den pågældende sag i særlig grad skal berøre ægtefællens interesser.

Ved brev af 5. marts 2003 uddybede Horsens Kommune på forespørgsel fra Tilsynsrådet for Vejle Amt følgende vedrørende strukturændringsforslagets indvirkning på stillingen som daginstitutionsleder i de institutioner, der er omfattet af forslaget:

"...

**Kompetence**

Lederen af distriktsinstitutionen har ansvar for områdets overordnede pædagogiske og administrative ledelse og kan træffe endelig afgørelse i alle spørgsmål.

Denne kompetence til at træffe afgørelse i alle spørgsmål har de nuværende institutionsledere i dag. Efter strukturændringerne handler den fremtidige daglige leder under distriktsinstitutionslederens ansvar og efter bemyndigelse fra eller aftale med denne.

...

#### Lønforhold efter forsøgsperioden

Slutlønnen for en leder i dag er trin 41, + 5.200 kr. årligt i funktionsløn og 6.000 kr. i kvalifikationsløn (udløses automatisk efter uddannelsen).

Slutløn for en fremtidig daglig leder i en tilsvarende stilling vil være trin 40 med mulighed for forhandling af kvalifikationsløn for uddannelse. Uddannelse udløser ikke længere automatisk kvalifikationstillæg.

Der er ikke forhandlet løn for tiden efter forsøgsperiodens udløb. Der kan derfor ikke oplyses nærmere om de daglige lederes lønforhold efter dette tidspunkt. Det må dog forventes, at lønnen bliver fastlåst som en personlig lønordning, indtil det almindelige niveau for daglige ledere (løntrin 40 + eventuelle tillæg), har nået lønniveauet for de nuværende institutionsledere."

Ved brev af 13. marts 2003 med bilag til Tilsynsrådet for Vejle Amt, anførte De bl.a., at den nye struktur ikke på afgørende punkter omlægger institutionslederens centrale kompetencer. F.eks. begrænses institutionsledernes kompetence af forældrebestyrelsens kompetencer og af de instruktionsbeføjelser, som tilkommer kommunens øverste ledelse, særligt personalechef og institutionschef. I forbindelse med den nye struktur ville denne instruktionsbeføjelse i forhold til institutionslederen i alt væsentligt tilfalde lederen af distriktsinstitutionen, som daginstitutionslederen ville indgå i et lederteam med. De anførte endvidere, at der ikke var grundlag for at antage, at daglige ledere efter udløbet af forsøgsperioden ville opnå ringere løn. De bemærkede hertil, at risikoen for fastfrysning af de daglige leders lønniveau efter udløbet af forsøgsperioden var en så fjern og usikker fremtidig følge, at dette forhold ikke opfyldte kravene til den personlige interesses aktualitet.

Ved brev af 17. marts 2003 til Horsens Kommune afgav Tilsynsrådet for Vejle Amt en vejledende udtalelse, hvoraf bl.a. følgende fremgår:

" ...

#### Tilsynsrådets udtalelse:

...

Det er vanskeligt at afgøre, om der foreligger inhabilitet ved behandling af sager af mere generel karakter, der får betydning for en større kreds, som det er tilfældet i nærværende sag. Man er nødt til at se nærmere på karakteren af den interesse, der skal begrunde inhabiliteten. Er den personlige interesse alene af fagpolitisk eller ideelt betonet karakter, vil der som udgangspunkt ikke foreligge inhabilitet. Der vil dog, hvis styrken af ægtefællens og dermed B [redacted] interesse i sagen er mere konkret og aktuel, foreligge inhabilitet uanset sagens generelle karakter.

Det er oplyst, at J [redacted] var bekendt med oplægget til ny institutionsstruktur, da hun blev ansat i stillingen som souschef pr. 1. marts 2003 og samtidig blev udnævnt til leder med virkning fra 1. august 2003, idet hun i anden stilling indenfor Børn- og Ungeforvaltningen har været bekendt med oplægget til ny institutionsstruktur. Dette har efter Tilsynsrådets opfattelse ingen betydning ved vurderingen af, om E [redacted] er inhabil, idet den fornødne særlige interesse godt kan være til stede, selvom man på forhånd havde kendskab til planer om ændring i stillingen.

Det er videre oplyst, at J [redacted] og de øvrige institutionslederens stilling ved overgangen til ny struktur ændres på følgende områder:

- Det overordnede ansvar for det pædagogiske arbejde overgår til lederen af distriktsinstitutionen.
- Det overordnede ansvar for personaleledelse overgår til lederen af distriktsinstitutionen.

- Det fulde ansvar for økonomi og administration overgår til lederen af distriktsinstitutionen.

Tilsynsrådet finder, at disse ændringer i institutionsledernes ansvarskompetence ikke er uvæsentlige. Tilsynsrådet har fundet, at den særlige interesse for E [REDACTED] ægtefælle må anses for at være tilstrækkelig konkret til, at der foreligger inhabilitet for E [REDACTED] ved behandlingen af sagen om ny struktur på daginstitutionsområdet."

Den 25. marts 2003 traf Horsens Byråd afgørelse om E [REDACTED] inhabilitet i forbindelse med byrådets behandling af forslag om ny ledelsesstruktur på daginstitutionsområdet.

Ved brev modtaget i Tilsynsrådet for Vejle Amt den 7. august 2003 anførte De bl.a., under henvisning til, at Horsens Kommunes daginstitutionsledere var ansat på funktionærvilkår, jf. overenskomst indgået mellem BUPL og KL, at en vurdering af, hvorvidt der var tale om væsentlige stillingsændringer i forbindelse med den nye struktur måtte skulle ses i sammenhæng med det varsel, som stillingsændringerne var varslet med. De anførte hertil, at stillingsændringerne ikke var varslet med det opsigelsesvarsel, som funktionærretligt var gældende for væsentlige stillingsændringer, hvilket efter Deres mening talte for, at der ikke var tale om væsentlige stillingsændringer for daginstitutionslederne i forbindelse med den nye struktur.

Ved brev til Dem af 21. august 2003 udtalte Tilsynsrådet for Vejle Amt, at spørgsmål af ansættelsesretlig/arbejdsretlig karakter falder uden for tilsynsrådets kompetence, hvorfor tilsynsrådet ikke kunne vurdere, om den ændrede stillingsstruktur var en væsentlig ændring efter arbejdsretlige/funktionærretlige regler. Tilsynsrådet bemærkede hertil, at det var tilsynsrådets opfattelse, at en ændring kan anses for væsentlig efter en lovgivning, mens den samme ændring efter en anden lovgivning ikke anses for væsentlig.

Ved brev af 25. september 2003 med bilag til Tilsynsrådet for Vejle Amt meddelte Horsens Byråd, at byrådet ikke havde yderligere bemærkninger til sagen. Brevet var vedlagt udskrift af beslutningsprotokol for Horsens Byråds møde den 23. september 2003. Heraf fremgår bl.a. følgende vedrørende spørgsmålet om E [REDACTED] [REDACTED] habilitet:

"...

Tilsynsrådet har den 17. marts 2003 afgivet en vejledende udtalelse i sagen.

Tilsynsrådet finder, at de ændringer i ansvarskompetencen for institutionslederne, herunder E [REDACTED] [REDACTED] ægtefælle, der indtræder ved overgangen til ny struktur, ikke er uvæsentlige. Tilsynsrådet finder, at den særlige interesse for E [REDACTED] ægtefælle må anses for at være tilstrækkelig konkret til, at der foreligger inhabilitet for E [REDACTED] ved behandlingen af sagen om ny struktur.

I henhold til styrelseslovens § 14, stk. 1, tilkommer det kommunalbestyrelsen at træffe beslutning om, hvorvidt et kommunalbestyrelsesmedlem har en sådan interesse i en konkret sag, at den pågældende er udelukket fra at deltage i forhandlinger og afstemning om sagen.

...

Økonomiudvalget vedtog den 25. marts 2003 at indstille til Byrådet at træffe afgørelse i overensstemmelse med Tilsynsrådets vejledende udtalelse, således at E [REDACTED] ikke kan deltage i for-

handling og afstemning om sagen om ny institutionsstruktur i Horsens Kommune. E [REDACTED] stemte imod.

Byrådet vedtog den 25. marts 2003 Økonomiudvalgets indstilling, i det dog SF stemte imod.

...

Ved brev modtaget i Tilsynsrådet for Vejle Amt den 10. december 2003, anførte De på ny, at Horsens Byråd havde fundet, at stillingsændringerne for daginstitutionslederne efter overenskomsten og funktionærloven ikke var væsentlige, da ændringen ikke blev varslet med overenskomstmæssigt/funktionærretligt opsigelsesvarsel, således som det kræves ved væsentlige stillingsændringer, og at den kommunalretlige bedømmelse af indgrebets væsentlighed efter Deres opfattelse måtte skulle afstemmes i overensstemmelse hermed.

Ved brev af 19. december 2003 udtalte Tilsynsrådet for Vejle Amt bl.a. følgende:

...

Sagen blev behandlet på Tilsynsrådets møde den 18. december 2003, hvor rådet vedtog at udtale følgende:

Afgørelsen af, om der foreligger inhabilitet, er retsanvendelse, hvori indgår et større eller mindre element af skøn, hvor der sker en afvejning af forskellige hensyn. Formålet med inhabilitetsregler er at sikre, at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning og at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt.

Der sigtes mod at undgå, at uvedkommende interesser indgår i en offentlig myndigheds beslutningsproces. Et medlem af Horsens Byråd er valgt til at varetage Horsens Kommunes interesser. Hos de enkelte Byrådsmedlemmer vil der almindeligvis være forskellige opfattelser af, hvad der må anses for at være det bedste for Horsens Kommune. Inhabilitet opstår sædvanligvis ved, at et medlem har en særlig interesse i sagen, som andre medlemmer af Byrådet ikke har. Spørgsmålet er, om en sådan særlig interesse hos et byrådsmedlem har en sådan karakter og styrke, at den er egnet til at påvirke det pågældende medlems stillingstagen i en sag.

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2, fastslår, at et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil efter reglerne om partsinhabilitet, medfører inhabilitet. Dette bevirker, at såfremt [REDACTED] ville have været inhabil i sagen ved medlemskab af byrådet, må E [REDACTED] [REDACTED] anses for inhabil i den pågældende sag.

Sammenfattende betyder ændringerne i strukturen i hovedtræk følgende ændringer i [REDACTED] arbejde og kompetence som institutionsleder:

1. Institutionslederen refererer ikke længere til institutionschefen, men i stedet til et nyt mellemed i form af en distriktsleder.
2. Institutionslederen skal følge de af distriktslederen udstukne pædagogiske retningslinier. Det er således distriktslederen, der i forhold til institutionslederne i distriktet afgør, hvorledes de af byråd, udvalg eller institutionschef udstukne pædagogiske retningslinier skal forstås.
3. Ansættelseskompetence flyttes fra institutionslederen til distriktslederen. Indstillinger om afskedigelse skal gå via distriktslederen.

4. At den økonomisk-administrative kompetence overgår til distriktslederen afskærer institutionslederen fra at træffe sådanne beslutninger – f.eks. beslutning om konkret at anvende vikarer ved sygemeldinger og lignende. Det er distriktslederen, der ud fra distriktets samlede økonomiske råderum må vurdere, om der anvendes midler til et sådant formål.

Uanset, at J. [redacted] løn som institutionsleder er uændret, må de nævnte ændringer i referencen, reduktion i kompetence til at udstikke pædagogiske retningslinier, bortfald af ansættelseskompetence samt flytning af økonomisk-administrativ kompetence efter Tilsynsrådets opfattelse være ændringer, der har en sådan karakter og styrke, at de vil være egnet til at påvirke J. [redacted] stillingtagen og medfører inhabilitet for E. [redacted].

Tilsynsrådet er således enig i Økonomiudvalgets afgørelse af 25. marts 2003 og Horsens Byråds afgørelse af 27. marts 2003 om at anse E. [redacted] for inhabil.

Tilsynsrådet kan henholde sig til det i brev af 21. august 2003 anførte om anvendelse af funktionærretlige regler m.v. ved vurdering af spørgsmålet om inhabilitet.

Det bemærkes, at forvaltningsloven trådte i kraft 1. januar 1987. Udtalelser og afgørelser forud for forvaltningslovens ikrafttræden er baseret på ulovbestemte retsgrundsætninger om inhabilitet. Anvendelse af forvaltningslovens bestemmelser på disse sager vil kunne give et andet resultat.  
..."

Ved brev af 26. april 2004 med bilag har De på vegne af byrådsmedlem E. [redacted] klaget til Indenrigs- og Sundhedsministeriet over Tilsynsrådet for Vejle Amts udtalelse af 19. december 2003. De har i den forbindelse bl.a. anført, at sagen har principiel betydning, da den vedrører E. [redacted] mulighed for at fungere som byrådsmedlem vedrørende sager inden for daginstitutionsområdet samtidig med, at E. [redacted] ægtefælle er ansat som leder inden for samme område. De har endvidere anført, at en væsentlighedsvurdering af daginstitutionens struktur i ansættelsesretlig forstand bør indgå som led i den samlede bedømmelse af den nye daginstitutionens strukturs indgriben i E. [redacted] ægtefælles ansættelsesvilkår som daginstitutionsleder i Horsens Kommune.

Ved brev af 25. juni 2004 med bilag har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anmodet statsamtmanden for Århus Amt om en udtalelse i sagen.

Ved brev af 5. august 2004, som var vedlagt telefonnotat af 3. august 2004 vedrørende telefonsamtale mellem statsamtmanden for Århus Amt og Horsens Kommune, har statsamtmanden for Århus Amt meddelt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at statsamtmanden kan henholde sig til det af Tilsynsrådet for Vejle Amt udtalte. Statsamtmanden for Århus Amt har endvidere udtalt følgende:

"...

Det er tilsynets opfattelse, at beslutningen om at anse et byrådsmedlem for inhabilt er baseret på en generel vurdering af risikoen for, at uvedkommende hensyn skal få indflydelse på en sags afgørelse. Beslutningen om at anse et byrådsmedlem for inhabilt ved behandlingen af en konkret sag er således ikke udtryk for en tilkendegivelse om, at det pågældende byrådsmedlem konkret må antages at ville lægge vægt på uvedkommende hensyn. At byrådsmedlem E. [redacted] ægtefælle, [redacted], var bekendt med planerne om omstrukturering ved aftalen om ansættelse som souschef og der-

efter som leder, og dermed var bekendt med og havde accepteret det forventede fremtidige stillingsindhold, er efter tilsynets opfattelse ikke af betydning for inhabilitetsvurderingen.

Efter tilsynets opfattelse skal det vurderes, om der er tale om en særlig interesse af en sådan styrke, at interessen er egnet til at vække tvivl om, hvorvidt vedkommende byrådsmedlem påvirkes af uvedkommende hensyn.

Inhabilitetsvurderingen er således objektiv i den forstand, at personens individuelle forhold med hensyn til risikoen for, at netop den pågældende person vil lade sig påvirke af uvedkommende hensyn, ikke kan tillægges betydning.

...

Det fremgår af telefonnotatet af 3. august 2004 vedrørende telefonsamtale mellem statsamtmanden for Århus Amt og Horsens Kommune, at den af Horsens Byråd besluttede omstrukturering er gennemført. Horsens Kommune har bekræftet, at den skete omstrukturering svarer til det under punkterne 1 – 4 i tilsynsrådets brev af 19. december 2003 anførte. Dog vil der under punkt 4 (den økonomisk-administrative kompetence) typisk være tale om, at distriktslederen til den enkelte institution stiller en bestemt antal timer til rådighed for institutionen til ansættelse af vikarer. Det fremgår endvidere af telefonnotatet, at der er etableret fem distrikter, hvor der mellem institutionschefen og de enkelte institutionsledere er indsat et mellemlid bestående af en distriktsleder i hvert af de fem distrikter. Formålet er at flytte administrative funktioner væk fra institutionslederne til distriktslederne med henblik på, at institutionslederne får mere tid til og fokus på kontakt med børnene og personalet. Det fremgår endvidere af telefonnotatet, at der ifølge Horsens Kommune er delte meninger blandt institutionslederne om, hvorvidt det er godt at flytte administrative funktioner væk fra institutionslederne.

#### **Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:**

I. De tidligere for hvert amt nedsatte tilsynsråd er med virkning fra den 1. januar 2004 nedlagt, jf. § 1, nr. 16, i lov nr. 381 af 28. maj 2003 om ændring af lov om kommunernes styrelse med flere love. Tilsynet med kommunerne varetages herefter af fem statsamtmande. Det er således statsamtmanden for Århus Amt, der fører tilsyn med Horsens Kommune, jf. § 47 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003 med senere ændringer).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for de tidligere tilsynsråd eller de fem statsamtmande, herunder statsamtmanden for Århus Amt, men Indenrigs- og Sundhedsministeriet fører tilsyn med tilsynsrådene og statsamtmanden og kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner, som tilsynsrådene og statsamtmanden har udtalt sig om, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, jf. § 6, stk. 9, i lov nr. 381 af 28. maj 2003.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan i forbindelse med vurderingen af lovligheden af de kommunale dispositioner, tilsynsrådene og statsamtmanden har udtalt sig om, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, ikke tage stilling til, om kommuner-



nes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan endvidere ikke tage stilling til privatretlige spørgsmål og spørgsmål om, hvorvidt f.eks. ansættelsesretlige regler er opfyldt i forbindelse med en kommunes dispositioner over for dens ansatte. Alene lovgivning, der særligt retter sig til kommunerne og offentlige myndigheder, og som ikke er af ansættelsesretlig karakter, er omfattet af ministeriets tilsyn, jf. § 48, stk. 1 og 2, i lov om kommunernes styrelse.

Det falder således udenfor Indenrigs- og Sundhedsministeriets kompetence som tilsynsmyndighed at tage stilling til spørgsmål vedrørende f.eks. funktionærloven. Ministeriet kan derfor ikke foretage en vurdering af, hvorvidt de ændringer, der følger af omstruktureringen på daginstitutions- og klubområdet i Horsens Kommune, er varslet med rette opsigelsesvarsel efter arbejdsretlige og funktionærretlige regler.

II. § 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 han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen. Styrelsesloven 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, men hvor forvaltningsloven ikke finder direkte anvendelse, er principperne stadig relevante.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1. udgave, 2004, side 63f.

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.

En sag som den foreliggende vedrørende ændringer af ledelsesstrukturen på daginstitutionsområdet i Horsens Kommune er ikke en sag omfattet af forvaltningslovens § 2, stk. 1 og 2.

Ved afgørelsen af, om byrådsmedlem E [REDACTED] har været inhabil i den foreliggende sag, finder principperne i forvaltningslovens kapitel 2 derfor anvendelse.

III. § 3, stk. 1, nr. 2, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som ændret ved lov nr. 347 af 6. juni 1991) er sålydende:

"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,

..."

Forvaltningslovens principper om inhabilitet gælder såvel i forhold til konkrete sager som til generelle sager, herunder f.eks. struktur-, plan- og budgetbeslutninger. Det antages dog, at inhabilitetsbedømmelsen i sager af generel karakter ikke i almindelighed vil kunne foretages efter samme kriterier, som finder anvendelse i forhold til afgørelsen af konkrete sager. Et byrådsmedlem, der berøres af en struktur-, plan- eller budgetbeslutning, men som ikke berøres væsentligt anderledes end andre personer, vil derfor ikke kunne anses for at være inhabil i forbindelse med forslaget behandling. Hvis den pågældende - eller dennes nærstående - derimod berøres særligt af struktur-, plan- eller budgetbeslutningen, f.eks. fordi denne har en direkte personlig eller økonomisk interesse i sagens afgørelse, vil der også i sager af generel karakter kunne foreligge inhabilitet.

Der henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 2001, side 166 f.

Angivelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, af, at den personlige eller økonomiske interesse skal være særlig, indebærer, at ikke enhver interesse i en sag medfører inhabilitet. Det må kræves, at interessen har en vis styrke. Det er endvidere en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter. Jo mere generel en sag er, desto stærkere skal kommunalbestyrelsesmedlemmets interesse i sagens udfald være, for at inhabilitet kan komme på tale.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 1. udgave, 2004, side 65.

Der må foretages en nærmere vurdering af den pågældendes interesser i den konkrete sag, idet det afgørende er, om der foreligger en særlig interesse, som må anses for uvedkommende, og som må antages – ud fra en generel vurdering – at kunne påvirke den pågældendes stillingtagen til sagen. En sådan interesse vil efter omstændighederne kunne foreligge, hvor udfaldet af den pågældende sag vil få betydning for den pågældendes ansættelses- eller arbejdsforhold.

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål beror således 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 en upartisk måde.

En beslutning om at anse et kommunalbestyrelsesmedlem for inhabilt indebærer således ingen tilkendegivelse om, at den 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.

Inhabilitet vil i almindelighed foreligge, når der er tale om personlige eller økonomiske interesser, der allerede har aktualiseret sig i dispositioner, eller hvis sådanne interesser er til stede på forhånd, f.eks. hvor der sker en direkte påvirkning af vedkommendes ansættelsesvilkår og arbejdsforhold, der ikke er uvæsentlige.

Bestemmelsen i § 3, stk. 1, nr. 2, i forvaltningsloven fastslår, at også et nært familiemæssigt tilknytningsforhold til en person, der selv ville være inhabil i forbindelse med behandlingen af en bestemt sag, medfører inhabilitet. Dette indebærer, at såfremt B [redacted] ægtefælle må anses for at have en særlig personlig eller økonomisk interesse i sagen om ændringer i ledelsesstrukturen på daginstitutionsområdet i Horsens Kommune, vil B [redacted] være inhabil i forbindelse med byrådets behandling af sagen.

IV. Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder i lighed med Tilsynsrådet for Vejle Amt, at byrådsmedlem B [redacted] med rette kunne anses for inhabil i forbindelse med Horsens Byråds behandling af sagen om ny ledelsesstruktur på daginstitutionsområdet i Horsens Kommune.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at B [redacted] ægtefælle J [redacted] på tidspunktet for sagens behandling i byrådet havde indgået aftale om at tiltræde en stilling som souschef den 1. marts 2003 og senere at tiltræde en stilling som leder senest den 1. august 2003 i daginstitutionen Kærnehuset, som var beliggende i ét af de fem ud af 13 skoledistrikter, der ville blive omfattet af strukturændringsforslagets forsøgsperiode.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder, at der ved gennemførelsen af forslaget om ændring af ledelsesstrukturen på daginstitutions- og klubområdet ville ske ændringer i institutionslederens ansvarskompetence, som i forbindelse med en habilitetsvurdering ikke var uvæsentlige, og som således ville få betydning for J [redacted] [redacted] arbejdsforhold.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at stillingen som daginstitutionsleder, ifølge det til sagen oplyste, bl.a. ville ændres ved overgangen til den ny struktur således, at institutionslederen ville få reference til en distriktsleder, der fra institutionslederen ville overtage det overordnede pædagogiske ansvar, ansættelseskompetencen, det overordnede ansvar for personaleledelse samt den overordnede økonomiske og administrative kompetence.

Det forhold, at J [redacted] løn som institutionsleder ville fortsætte uændret, og uanset om stillingsændringen ikke efterfølgende blev varslet med det opsigelsesvarsel, som funktionærretligt er gældende for væsentlige stillingsændringer, kan dette efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke føre til andet resultat.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder ikke, at den omstændighed, at J [redacted] [redacted] på tidspunktet for sagens behandling i byrådet endnu ikke var tiltrådt stillingen som leder af Kærnehuset, kan føre til, at der ikke er tale om en aktuel interesse for J [redacted] i sagen om ny ledelsesstruktur på daginstitutionsområdet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at J. [redacted] på tidspunktet for sagens behandling i byrådet havde indgået aftale om tiltrædelse af stillingen som leder af Kærnehuset senest den 1. august 2003, og at J. [redacted] [redacted] tiltrædelse som leder af Kærnehuset således hvilede på et nærmere bestemt grundlag og ville finde sted inden for en ikke fjern og uvis fremtid.

At J. [redacted] var bekendt med planerne om omstrukturering ved aftalen om ansættelse som leder af Kernehuset, er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke af betydning for inhabilitetsvurderingen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på den baggrund, at B. [redacted] ægtefælle havde en særlig personlig interesse i sagen om ændring af ledelsesstrukturen på daginstitutionsområdet, og at byrådsmedlem B. [redacted] af denne grund var inhabil i forbindelse med Horsens Byråds behandling af sagen om ny ledelsesstruktur på daginstitutionsområdet, jf. herved princippet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 2.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er sendt til statsamtmanden for Århus Amt og Horsens Kommune.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen

2. Statsamtmanden for Århus Amt, Marselis Boulevard 1, 8000 Århus C

2. not.

Hvilket herved meddeles

3. Horsens Kommune, Rådhusstorvet 4, 8700 Horsens

3. not

Hvilket herved meddeles til orientering.