

Roskilde Amtskommune
Amtsgården
Køgevej 80
Postboks 170
4000 Roskilde

Dato: 04 JUNI 2003
Kontor: 2.k.kt.
J.nr.: 2003-2222/025-1

Sagsbeh.: lbh
Fil-navn: udt\udt.KRAM2-ny standard

På baggrund af et spørgsmål stillet af folketingsmedlem Jørn Jespersen til indenrigsministeren vedrørende eventuelle habilitetsproblemer i forbindelse med Køge Kommunes og Roskilde Amts Madservice I/S' (KRAM I/S) overtagelse af køkkenfunktionen på sygehuset i Roskilde anmodede Indenrigsministeriet (nu Indenrigs- og Sundhedsministeriet) ved brev af 4. november 1999 Roskilde Amtsråd om en udtalelse i sagen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen. Sagsbehandlingstiden, der skyldes en ekspeditionsfejl, beklages.

Der er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at de tre amtsrådsmedlemmer, der tillige var medlemmer af bestyrelsen for KRAM I/S, var inhabile i forbindelse med sygehusudvalgets, økonomiudvalgets og amtsrådets behandling af amtskommunens budget for 2000, som indebar en principbeslutning om overførelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder heller ikke grundlag for at antage, at de pågældende amtsrådsmedlemmer var inhabile ved Roskilde Amtsråds eller udvalgenes behandling af to aftaleudkast om henholdsvis overdragelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S og udleje af Amtssygehuset Roskildes køkken til KRAM I/S.

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

Sagens baggrund:

KRAM I/S er et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 629 af 29. juni 2001 som senest ændret ved § 30 i lov nr. 1089 af 17. december 2002), bestående af Køge Kommune og Roskilde Amtskommune.

Ifølge § 3 i interessentskabskontrakt af 8. februar 1996 mellem Køge Kommune og Roskilde Amtskommune vedrørende KRAM I/S er interessentskabets formål at produ-

cere og levere velsmagende ernæringsrigtig mad af høj kvalitet til de deltagende kommuner og amtskommuner og til andre offentlige myndigheder.

§ 4, stk. 1 og 2, i interessentskabskontrakten er sålydende:

”§ 4. Interessentskabets øverste ledelse er bestyrelsen.

Stk. 2. Bestyrelsen består af 6 medlemmer, hvoraf hver interessent udpeger 3 samt en stedfortræder for hver af disse. Medlemmerne udpeges af kommunalbestyrelsens/amtsrådets midte.”

Forslag 2000 (2001-2003) af 11. august 1999 til budget for Roskilde Amtskommunes sygehusvæsen, som forelå for sygehusudvalget i Roskilde Amtskommune på udvalgets møde den 16. august 1999, indeholdt bl.a. en indstilling om en sammenlægning af køkkenet på Amtssygehuset Roskilde med KRAM I/S. Der var i den forbindelse bl.a. henvist til et notat, hvori det bl.a. var vurderet, at samling af den amtskommunale madforsyning hos KRAM I/S som følge af stordriftsfordele og effektiv ledelse ville indebære en besparelse for amtskommunen på ca. fem millioner kroner, hvorimod Amtssygehuset Roskildes køkken gennem egne effektiviseringer kun ville kunne spare ca. halvdelen million kroner.

Sygehusudvalget i Roskilde Amtskommune tiltrådte på et møde den 16. august 1999 indstillingerne i budgetforslaget af 11. august 1999, herunder indstillingen om en sammenlægning af køkkenet på Amtssygehuset Roskilde med KRAM I/S.

Sygehusudvalget i Roskilde Amtskommune drøftede på et møde den 27. september 1999 på ny forslaget om, at køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde skulle overgå til KRAM I/S. I et notat til udvalget var der redegjort for alternative forslag fra medarbejderne på Amtssygehuset Roskilde til omlægning af køkkenfunktionen på amtssygehuset og for sygehusledelsens holdning til disse forslag. I notatet indstilledes det til sygehusudvalget at fastholde det foreliggende budgetforslag fra august 1999 vedrørende bl.a. overførelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S, og sygehusudvalgets flertal tiltrådte på mødet den 27. september 1999 denne indstilling.

Økonomiudvalget i Roskilde Amtskommune forkastede på et møde den 4. oktober 1999 to ændringsforslag til forslaget om, at køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde skulle overgå til KRAM I/S.

Ved Roskilde Amtsråds 2. behandling den 12. oktober 1999 af forslag til Roskilde Amtskommunes budget for 2000 forkastede amtsrådet to ændringsforslag til forslaget om, at køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde skulle overgå til KRAM I/S. Amtsrådet traf således med vedtagelsen af årsbudgettet for 2000 beslutning om, at køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde skulle overgå til KRAM I/S.

Roskilde Amtsråd godkendte den 14. december 1999 et udkast til aftale om overdragelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S pr. 1. april 2000. Aftaleudkastet var teknisk forhandlet på plads mellem sygehusforvaltningen og KRAM I/S, men endnu ikke godkendt af bestyrelse i KRAM I/S. Amtsrådet godkendte endvidere bl.a. et udkast til aftale om udleje pr. 1. april 2000 af Amtssygehuset Roskildes køkken til KRAM I/S. Amtsrådets godkendelser var betinget af, at KRAM I/S' bestyrelse

tiltrådte aftaleudkastene. Sagen havde forinden været behandlet i sygehusudvalget den 13. december 1999 og i økonomiudvalget den 14. december 1999.

Af Roskilde Amtskommunes udtalelse af 20. december 1999 til ministeriet fremgår bl.a. følgende:

"... De tre bestyrelsesmedlemmer udpeget af amtsrådet er formand for sygehusudvalget Anne Grethe Lund Hansen samt Christian Wedell-Neergaard og Ebbe Bondegaard Madsen, som begge er medlemmer af sygehusudvalget. De pågældende er valgt, fordi de som medlemmer af det udvalg, der varetager den umiddelbare forvaltning af amtets sygehusvæsen, har de bedste forudsætninger for at tilgodese amtets samlede interesser, dvs. ikke blot som medejer af KRAM, men også som aftager af maden. Christian Wedell-Neergaard og Ebbe Bondegaard Madsen er desuden medlemmer af økonomiudvalget.

Som led i budgetarbejdet iværksatte amtet i foråret 1999 undersøgelser af, om der kunne opnås besparelser for amtet ved at lade KRAM varetage køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde. Foranlediget af offentlig omtale af muligheden for, at amtsrådets medlemmer af KRAMs bestyrelse kunne være inhabile ved sygehusudvalgets drøftelse af sagen, forhørte medlemmerne sig i amtets administration, om der var grundlag for at rejse spørgsmålet. Det var administrationens vurdering, at der ikke var grund til at rejse sagen, fordi der ikke er nogen interessekonflikt for medlemmerne i den pågældende sag.

Inhabilitetsspørgsmålet har derfor ikke været politisk behandlet.

...

Principbeslutningen ved budgetbehandlingen følges op af aftaler mellem amtet og KRAM om levering af mad og leje af køkkenlokalerne på Amtssygehuset Roskilde.

Det er amtsrådets opfattelse, at der ikke er habilitetsproblemer forbundet med de tre KRAM-bestyrelsesmedlemmers deltagelse i udvalgenes og amtsrådets behandling af KRAMs overtagelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde."

Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:

Indenrigs- og Sundhedsministeriet fører tilsyn med, at amtskommunerne overholder den lovgivning, der særligt retter sig til offentlige myndigheder, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 47 og § 61 i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan ikke tage stilling til, om amtskommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

§ 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 økonomiudvalg og 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.

§ 3 i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 som senest ændret ved lov nr. 382 af 6. juni 2002) er sålydende:

"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 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,

...

5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. Den, der er inhabil i forhold til en sag, må ikke træffe afgørelse, deltage i afgørelsen eller i øvrigt medvirke ved behandlingen af den pågældende sag."

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmålet beror på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at en person 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 en vis 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 det pågældende medlem konkret må antages at ville

lægge vægt på usaglige hensyn. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at formålet med inhabilitetsreglerne 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 lægges hindringer i vejen for, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i kommunalbestyrelsen og stående udvalg.

Det følger af bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, som er medlemmer af bestyrelsen for et selskab eller en forening eller anden privat juridisk person, som udgangspunkt vil være inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvis selskabet har en særlig interesse i denne.

Det er kun tilknytning til private juridiske personer, der kan medføre inhabilitet efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Denne bestemmelse finder derfor ikke direkte anvendelse i forhold til et kommunalbestyrelsesmedlem, der er medlem af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab. Et kommunalbestyrelsesmedlem, der er medlem af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab, vil imidlertid ud fra tilsvarende hensyn kunne være inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af sager vedrørende sådanne selskaber m.v. efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Der henvises til Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2. udgave 2002, side 262, og Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2000, side 57.

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.

Roskilde Amtsråd og dets udvalgs beslutninger i den foreliggende tilsynssag er dels en principbeslutning om overførelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S truffet i forbindelse med behandlingen af sagen om amtskommunens budget for 2000, og dels en efterfølgende konkret sag, hvori det blev taget stilling til et aftaleudkast om overdragelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S og et udkast til aftale om udleje af Amtssygehuset Roskildes køkken til KRAM I/S.

Der er således tale om dels en sag, hvor principperne i forvaltningslovens kap. 2 finder anvendelse og dels en sag, hvor forvaltningsloven kap. 2, jf. lovens § 2, stk. 2, finder direkte anvendelse.

Det er antaget, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der er udpeget af kommunalbestyrelsen som medlem af bestyrelsen for et kommunalt fællesskab, som udgangspunkt ikke vil være inhabilt ved behandlingen af det kommunale fællesskabs forhold i kommunalbestyrelsen. Synspunktet bag denne modifikation er det, at der ikke foreligger nogen interessekonflikt, idet det pågældende medlem også i det kommunale fællesskabs bestyrelse har til opgave at varetage kommunalbestyrelsens interesser. I sådanne tilfælde kan der i almindelighed ikke antages at være fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. forvaltningslovens § 3, stk. 2 og dens principper.

Der kan nærmere henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2000, side 56, og John Vogter, Den kommenterede forvaltningslov, 2001, side 185.

Er der tale om, at kommunalbestyrelsen udøver tilsyn eller kontrolvirksomhed i forhold til et kommunalt fællesskab, vil der dog være tale om en sådan interessekonflikt, at modifikationen ikke finder anvendelse. Indebærer sagen stillingtagen til det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems handlinger eller undladelser som bestyrelsesmedlem, vil inhabilitet endvidere kunne foreligge jf. forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1, og dens principper.

Der kan endvidere være tilfælde, hvor der foreligger en interessekonflikt mellem fællesskabet og en kommune vedrørende privatretlige, overvejende økonomiske spørgsmål, der ikke kan anses for et sædvanligt led i fællesskabets opgavevaretagelse, f.eks. spørgsmål om rejsning af erstatningskrav. I sådanne sager vil interessemodsætningen mellem det kommunale fællesskab og kommunen kunne føre til, at indehavere af dobbelthverv må anses for inhabile.

Der henvises i den forbindelse til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2000, side 58 f., samt John Vogter, Den kommenterede forvaltningslov, 2001, side 197.

I den foreliggende sag er der tale om, at tre medlemmer af Roskilde Amtsråd af amtsrådet er valgt til bestyrelsen i det kommunale fællesskab KRAM I/S med henblik på at varetage amtskommunens interesser i fællesskabet. De pågældende amtsrådsmedlemmer er som amtskommunens repræsentanter i det kommunale fællesskab underlagt amtsrådets instruktionsbeføjelse.

De tre amtsrådsmedlemmer, der tillige er valgt til bestyrelsen for KRAM I/S, er som det fremgår af det ovenfor anførte som udgangspunkt ikke inhabile ved amtsrådets eller dets udvalgs behandling af sager vedrørende KRAM I/S. Inhabilitet foreligger alene, hvis der er tale om særlige typer af sager, hvor der kan anses at foreligge en interessekonflikt.

Der er efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at de tre amtsrådsmedlemmer var inhabile i forbindelse med sygehusudvalgets, økonomiudvalgets og amtsrådets behandling af amtskommunens budget for 2000, som indebar en principbeslutning om overførelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S. Der er således efter ministeriets opfattelse ikke tale om et tilfælde, hvor der kan anses at foreligge en interessekonflikt mellem amtskommunen og det kommunale fællesskab.

Amtskommunens sygehusudvalg, økonomiudvalget og amtsrådet tog henholdsvis den 12., 13. og 14. december 1999 bl.a. stilling til et aftaleudkast om overdragelse af køkkenfunktionen på Amtssygehuset Roskilde til KRAM I/S og et udkast til aftale om udleje af Amtssygehuset Roskildes køkken til KRAM I/S.

Indgåelsen af de to nævnte gensidigt bebyrdende aftaler af privatretlig karakter må efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse anses for et sædvanligt led i KRAM I/S' opgavevaretagelse. Ministeriet har herved lagt vægt på, at opfyldelsen af KRAM I/S' formål forudsætter aftaler om madleverancer samt aftaler om køb/leje af lokaler, hvor maden kan produceres.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder således heller ikke grundlag for at antage, at de pågældende tre amtsrådsmedlemmer var inhabile ved Roskilde Amtsråds eller udvalgenes behandling af de to aftaleudkast.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i sagen.

Med venlig hilsen

Pernille Christensen