

26
i:\mj\bibony
(Aut. sidenr.)

30 JULI 1993

1. Bi-Bo Trading ApS
Att.: Hr. Kurt Hansen
Graverland 2
6372 Bylderup Bov

4. k.
1992/122/539-1
mj

2. Tinglev Byråd
3. Tilsynsrådet for Sønderjyllands Amt
4. Bygge- og Boligstyrelsen

I skrivelse af 1. maj 1992 har De klaget til Indenrigsministeriet over, at to medlemmer af socialudvalget i Tinglev Kommune deltog i behandlingen af en sag vedrørende kommunens etablering af et bofællesskab, uanset at de pågældende efter Deres opfattelse var inhabile.

De har endvidere forespurgt, om tre byrådsmedlemmer, der er medlemmer af bestyrelsen i De Vanføres Boligselskab, Tinglev, som har afgivet tilbud på projektet, vil være inhabile ved byrådets behandling af sagen.

Det fremgår af sagen, at det sociale udvalg i Tinglev Kommune i et møde den 21. april 1992 behandlede projektet om opførelse af bofællesskabet. Et flertal i udvalget vedtog at indstille, at det blev overladt til De Vanføres Boligselskab, Tinglev, at etablere et bofællesskab bestående af fem boliger på adressen Åbovej 10, Bylderup-Bov. Et mindretal indstillede, at etableringen skete som lejemål hos Bi-Bo Trading ApS på hjørnet af Engvej/Åbovej.

I Deres skrivelse har De anført, at socialudvalgsformand Grethe Støvring og socialudvalgsmedlem Frida Westfalen har været inhabile ved sagens behandling i socialudvalget, fordi de begge er medlemmer af bestyrelsen for De Vanføres Boligselskab, Tinglev. Grethe Støvring er bestyrelsesformand, indvalgt i bestyrelsen af De Vanføres Boligselskab, Hovedselskabet. Frida Westfalen er indvalgt i bestyrelsen af Tinglev Byråd.

Det er endvidere Deres opfattelse, at de to byrådsmedlemmer samt byrådsmedlem Jørgen Johansen, der er indvalgt i bestyrelsen af Tinglev Byråd, har været inhabile ved byrådets behandling af spørgsmålet om det videre forløb af projektet om bofællesskabet.

Endelig fremgår det af Deres skrivelse, at De ikke mener, at socialudvalgsformanden har underrettet de øvrige udvalgsmedlemmer om sin dobbeltrolle.

Som De er orienteret om, har Indenrigsministeriet på baggrund af Deres henvendelse den 5. maj 1992 anmodet Tinglev Byråd om en udtalelse.

Tinglev Kommune har i skrivelse af 7. maj 1992 blandt andet udtalt følgende:

"Sagen har været til behandling i det sociale udvalg den 21. april 1992, og udvalgets flertals indstilling fremgår af vedlagte kopi af protokollen, mens et mindretal ønskede bofællesskabet etableret et andet sted i Bylderup-Bov samt ønskede, at der etableredes et lejemål hos BI-BO Trading ApS.

Udvalgets flertal har foreslået etableringen på ejendommen Åbovej 10, Bylderup-Bov.

Placeringen på Åbovej 10 i Bylderup Bov er især foretrukket, da denne ejendom findes velbeliggende ud fra byplanmæssige synspunkter, da den ligger i sammenhæng med andre offentlige institutioner (plejehjem m.v.), og fordi ejendommen er tilbudt Tinglev kommune af ejendomscentret i Tønder ved Dahlmann & Jacevicz til en gunstig pris.

De Vanføres Boligselskab er af det sociale udvalg indstillet til at være bygherre frem for kommunen på grund af de finansieringsmæssige forhold.

Boligselskabet for Vanføre er godkendt af byrådet i sit møde den 15. januar 1992, og byrådet har i bestyrelsen for boligselskabet indvalgt medlemmerne Frida Westfalen og Jørgen Johansen.

Grethe Støvring er indvalgt af De Vanføres Boligselskab.

I forbindelse med tidligere sager om valg af placering af boligbyggeri herunder institutioner og valg af bygherre (blandt forskellige boligselskaber og private) har byrådsmedlemmer der tidligere er medlemmer af diverse boligselskabers bestyrelser ikke været betragtet som inhabile ved udvalgs- og byrådsbehandling af den slags sager..."

I kommunens udtalelse henvises der endvidere til et af kommunaldirektøren udarbejdet notat af 5. maj 1992. I notatet hedder det blandt andet:

"...Inden mødet i socialudvalget har Grethe Støvring forespurgt undertegnede om hendes habilitet og jeg har svaret, at der efter min opfattelse ikke var uvedkommende hensyn af en sådan styrke, at selskabets bestyrelsesmedlemmer ville være inhabile ved valg af bygherre.

Dette er naturligvis en vurderingssag som afgøres af det sociale udvalg.

Grethe Støvring har derfor også forelagt udvalget problemet.

...

Udvalget har ikke ment at hun var inhabil, hvorfor de to øvrige bestyrelsesmedlemmer heller ikke kan være det.

Det er udvalget, der træffer afgørelse om habiliteten - ikke medlemmet.

Grethe Støvrings stemme har iøvrigt ikke været afgørende og der er iøvrigt efter den kommunale styrelseslov (§ 14 stk. 3) ret til at indkalde suppleant(er) ved inhabilitet."

Det fremgår af beslutningsprotokollen for socialudvalgets møde den 21. april 1992, at Frida Westfalen ikke har deltaget i socialudvalgets behandling af projektet.

Tinglev Byråd behandlede sagen vedrørende bofællesskabet i sit møde den 20. maj 1992. Sagen var delt i to dagsordenspunkter, således at der først blev truffet beslutning om placering af bofællesskabet og derefter om valg af bygherre. Det fremgår af den udskrift af beslutningsprotokollen for byrådsmødet, som Indenrigsministeriet har modtaget fra kommunen, at Grethe Støvring deltog i behandlingen af det første punkt på dagsordenen om placeringen af bofællesskabet, hvorimod hun ikke deltog ved beslutningen af valget af bygherre. Det fremgår endvidere, at Grethe Støvring havde deltaget i behandlingen af begge dagsordenspunkter i socialudvalget. På mødet vedtog byrådet, at bofællesskabet skal placeres på adressen Åbovej 10, Bylderup-Bov, og at etableringen overlades til Boligselskabet for Vanføre.

De har efter anmodning fået tilsendt kopi af kommunens udtalelse af 7. maj 1992.

De har herefter i skrivelse af 9. juni 1992 fremsat bemærkninger til udtalelsen. De har i den forbindelse oplyst, at Grethe Støvring i januar 1992 opfordrede Dem til at fremkomme med en skitse og pris på et bofællesskab i Bylderup-Bov. De kontaktede herefter De Vanføres Boligselskab, Tinglev, for at sælge et delvist bebygget projekt, hvor bofællesskabet ville kunne placeres. Imidlertid kunne De og boligselskabet ikke blive enige om en pris. Den 10. februar 1992 havde De møde med Tinglev Kommune. På mødet aftalte man en tidsplan, hvorefter De arbejdede videre med projektet. Den 9. april 1992 fremsendte De efter telefonisk henvendelse fra kommunen et tilbud på kontant køb af Deres projekt. Derefter hørte De ikke videre før end efter socialudvalgsmødet den 21. april 1992.

De har endvidere oplyst, at De Vanføres Boligselskab, Tinglev, "håndplukkede" Grethe Støvring til bestyrelsesformand, efter at selskabet var godkendt af byrådet, og efter at de to andre byrådsmedlemmer var indvalgt som byrådets repræsentanter i bestyrelsen. Grethe Støvring blev indsat på et konstituerende bestyrelsesmøde den 1. april 1992 i det tidsrum, hvor forhandlingerne vedrørende projektet om de beskyttede boliger fandt sted.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale:

Det tilsyn, som de kommunale tilsynsmyndigheder - de for hvert amt nedsatte tilsynsråd og Indenrigsministeriet - udøver over for kommunerne, er et retligt tilsyn. Tilsynet omfatter kun spørgsmål om, hvorvidt der er sket en tilsidesættelse af lovgivningen, herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 526 af 22. juni 1993).

Tilsynet med Tinglev Kommune varetages i henhold til frikommuneregulativ nr. 24 af 20. december 1990 af Indenrigsministeriet indtil udgangen af 1993.

Da Indenrigsministeriet som tilsynsmyndighed alene kan tage stilling til, om Tinglev Kommune har handlet ulovligt, kan Indenrigsministeriet ikke udtale sig om hensigtsmæssigheden af kommunens valg af byherre.

Af § 2, § 4, stk. 1 - 4, § 5, stk. 1 og 2, i "vedtægter for De Vanføres Boligselskab, Tinglev" fremgår:

"§ 2. Selskabet har til formål at opføre og administrere beboelsejendomme efter de bestemmelser, der gælder for almennyttige boligselskaber...

§ 4. Tinglev kommunalbestyrelse er selskabets øverste myndighed. Stk. 2. Bestyrelsen består af 7 medlemmer.

Stk. 3. 2 medlemmer vælges af Tinglev kommunalbestyrelse, 2 af De Vanføres Boligselskab (hovedselskabet) og 3 medlemmer vælges af afdelingernes bestyrelse i fællesskab. Samtidig med valg af medlemmer vælges suppleanter for disse.

Stk. 4. Bestyrelsen vælger en formand og en næstformand af sin midte, hvoraf mindst den ene skal være valgt til selskabets bestyrelse af afdelingernes bestyrelser.

...

§ 5. Bestyrelsen har den overordnede ledelse af selskabets og dets afdelingers anliggender og varetager herunder udlejningen af ledige lejligheder. Bestyrelsen træffer endvidere bestemmelse om varetagelsen af den daglige administration. Hvert år godkender bestyrelsen årsregnskaber for selskabet og dets enkelte afdelinger. Herudover varetager bestyrelsen inden regnskabsårets udløb budget for selskabet for det følgende regnskabsår. Endelig vedtager bestyrelsen budgetter for afdelingerne efter forelæggelse og behandling i afdelingsbestyrelserne. jfr. § 13, stk. 5. Stk. 2. Iværksættelse af nyt byggeri, væsentlig forandring, nedlæggelse eller salg af en afdeling, ændring af vedtægterne eller opløsning af selskaberne kan ikke finde sted uden kommunalbestyrelsens samtykke. Forinden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse herom, indhentes en udtalelse fra hovedselskabet. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at to eller flere bebyggelser tilsammen skal være én afdeling."

Af en udtalelse fra Boligministeriet, Boligstyrelsen, som er gengivet i en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, refereret i ombudsmandens beretning for 1989, side 38ff., fremgår bl.a. vedrørende et almennyttigt boligselskab af en lignende selskabsretlig karakter som det foreliggende:

".... praksis viser, at kommunalbestyrelsesmedlemmer, der er medlem af et selskabs bestyrelse, ved afstemninger i kommunalbe-

styrelsen undlader at deltage i afstemninger, hvis sagerne "kommer for tæt på" deres virke i selskabsbestyrelsen.

For så vidt angår selskabets øverste myndighed skal bemærkes, at dennes indflydelse på den daglige drift af selskabet typisk vil være yderst begrænset. Øverste myndighed beskæftiger sig normalt kun med vedtægtsændringer, beslutninger om nybyggeri, sammenlægning og salg af afdelinger samt formel godkendelse af regnskaber."

Indenrigsministeriet forstår Boligstyrelsens udtalelse i den pågældende sag, således at en kommunalbestyrelse ikke som øverste myndighed i forhold til et almennyttigt boligselskab har en almindelig kompetence til at træffe afgørelse i ethvert konkret anliggende vedrørende selskabet.

I den samme sag blev det endvidere antaget af såvel Boligstyrelsen som Folketingets Ombudsmand, at det i sagen omhandlede spørgsmål om inhabilitet for en borgmester ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag vedrørende et almennyttigt boligselskab, hvis bestyrelse borgmesteren var formand for, skulle afgøres på grundlag af bestemmelserne om inhabilitet i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og § 3, stk. 2.

Af § 3, stk. 1, nr. 3, i forvaltningsloven (lov nr. 571 af 19. december 1985 med senere ændringer) fremgår, at den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis:

"3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,"

Af forvaltningslovens § 3, stk. 2, fremgår følgende:

"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 et skøn, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at den pågældende er afskåret fra at deltage i en sags behandling, hvis ved-

kommende 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 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 inhabilitetsregler ikke alene er at sikre, at den enkelte sag behandles korrekt, men også at der ikke skabes mistillid til den offentlige forvaltning.

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

Bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, indebærer, at et medlem af en selskabsbestyrelse i almindelighed ikke som kommunalbestyrelsesmedlem må medvirke ved kommunalbestyrelsens afgørelse af sager, som selskabet er part i.

Det antages dog, at et kommunalbestyrelsesmedlems deltagelse i ledelsen af et selskab, en forening m.v. ikke i almindelighed medfører inhabilitet ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag vedrørende selskabet m.v. i de tilfælde, hvor det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er udpeget af kommunalbestyrelsen med henblik på at varetage kommunalbestyrelsens interesser. Inhabilitet vil dog kunne foreligge, såfremt sagen indebærer stillingtagen til det pågældende kommunalbestyrelsesmedlems handlinger eller undladelser som bestyrelsesmedlem, eller når der er tale om, at kommunalbestyrelsen udøver tilsyn eller kontrolvirksomhed i forhold til selskabet.

Der kan nærmere henvises til lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Preben Espersen m.fl., side 77, og Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, 1986, side 12 f.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse må det imidlertid antages, at der - uanset at et medlem af bestyrelsen for et selskab (som det i den foreliggende sag er tilfældet for så vidt angår Frida Westfalen og Jørgen Johansen) er udpeget med henblik på at varetage kommunalbestyrelsens interesser - kan være tale om, at den pågældende er inhabil ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, når deltagelsen i sagens behandling indebærer stillingtagen til gensidigt bebyrdende aftaler med det pågældende selskab af privatretlig karakter. Det må i sådanne tilfælde antages, at det pågældende medlems afgørelse i sagen efter omstændighederne vil kunne blive påvirket af hensynet til den særlige, overvejende økonomiske interesse af privatretlig karakter, som det pågældende selskab har i sagens udfald, og at denne påvirkning vil kunne have en så væsentlig indflydelse på det pågældende medlems stillingtagen til sagen, at der kan være tale om inhabilitet.

For så vidt angår Grethe Støvring bemærkes, at hun, der er formand for bestyrelsen i De Vanføres Boligselskab, ikke er indvalgt i bestyrelsen af byrådet eller efter indstilling fra dette.

Da De Vanføres Boligselskab har afgivet tilbud på projektet om opførelse af bofællesskabet, har selskabet en særlig interesse i sagens udfald. Dette gælder ikke kun spørgsmålet om valg af bygherre, men også - på grund af den nære sammenhæng mellem de to beslutninger - spørgsmålet om placeringen af bofællesskabet.

Det er på denne baggrund Indenrigsministeriets opfattelse, at Grethe Støvring i medfør af reglen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, har været inhabil ved socialudvalgets behandling af sagen. Indenrigsministeriet finder ligeledes, at Grethe Støvring var inhabil ved behandlingen i byrådet af dagsordenspunktet om bofællesskabets placering.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse er selskabets interesse i sagen ikke af en sådan karakter, at undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 2, kan finde anvendelse, idet det

ikke kan udelukkes, at afgørelsen i sagen ville kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

For så vidt angår Frida Westfalen og Jørgen Johansen bemærkes, at de begge er indvalgt af byrådet i bestyrelsen for De Vanføres Boligselskab, Tinglev, for at varetage kommunale interesser, og at de derfor som udgangspunkt ikke er inhabile ved byrådets behandling af sager vedrørende selskabet.

I det foreliggende tilfælde er der tale om deltagelse i byrådets behandling af en sag vedrørende valg af det pågældende boligselskab som bygherre. I et sådant tilfælde, hvor sagen angår et spørgsmål af privatretlig karakter, og hvor kommunen og boligselskabet har betydelige, modstående økonomiske interesser, finder Indenrigsministeriet imidlertid ikke tilstrækkeligt grundlag for at veje hensynet til det forhold, at de pågældende begge er indvalgt af byrådet for at varetage kommunale interesser, så tungt, at det af den grund kan afvises, at der er tale om inhabilitet for de pågældende.

Indenrigsministeriet finder endvidere, at boligselskabets interesse i sagen har været af en sådan særlig karakter, at Frida Westfalen og Jørgen Johansen som medlemmer af boligselskabets bestyrelse må anses for at have været inhabile ved byrådets behandling af sagen i medfør af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Ministeriet finder således ikke, at der er tilstrækkeligt grundlag for at bringe undtagelsesbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 2, i anvendelse med hensyn til de to nævnte byrådsmedlemmer.

Da Tinglev Kommune telefonisk over for Indenrigsministeriet har oplyst, at bofællesskabet er opført, foretager Indenrigsministeriet ikke videre i denne anledning.

Herudover bemærkes, at det fremgår af det af ovenfor nævnte notat udarbejdet af Tinglev Kommune den 5. maj 1992, at Grethe Støvring har underrettet de øvrige socialudvalgsmedlemmer om den mulige inhabilitet. Det fremgår endvidere af beslutningsproto-

kollen for socialudvalgets møde den 21. april 1992, at Frida Westfalen ikke har deltaget i socialudvalgets behandling af projektet. Endelig fremgår det af beslutningsprotokollen for byrådsmødet den 20. maj 1992, at Grethe Støvring ikke har deltaget i byrådets valg af bygherre.

Indenrigsministeriet foretager derfor heller ikke videre vedrørende disse klagepunkter, idet det dog i forhold til det anførte i notatet af 5. maj 1992 skal udtales, at adgangen efter § 14, stk. 3, i den kommunale styrelseslov til at indkalde en stedfortræder ved inhabilitet, ikke gælder ved et udvalgs behandling af en sag.

Indenrigsministeriet har gjort Tinglev Byråd bekendt med sin retsopfattelse ved at sende byrådet en kopi af denne skrivelse.

Den sene besvarelse af Deres henvendelse beklages.

Med venlig hilsen

Henrik Grunnet

tit. 2. not.:

Hvilket herved meddeles.

tit. 3. not.:

Hvilket herved meddeles i henhold til aftale med kontorchef Jensen.

tit. 4. Not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.

Henrik Grunnet