Ankestyrelsen

Ankestyrelsens brev til
Hjørring Kommune

25. juni 2025

J.nr. 24-122667

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid - reception:
man-tors kl. 9.00-15.00
fre kl. 9.00-13.00

Åbningstid - telefon:
man-tirs kl. 9.00-15.00
ons lukket
tors-fre kl. 9.00-15.00

Tilsynsudtalelse om inhabilitet

Byrådsmedlem [A] har den 2. december 2024 skrevet til Ankestyrelsen om byrådets beslutning af 27. november 2024 om at erklære ham inhabil ved behandlingen af dagsordenspunkt 17 om parkeringsforbud for autocampere på stranden i Løkken.

Hjørring Kommune har den 3. februar 2025 sendt byrådets udtalelser i sagen til Ankestyrelsen.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at foreningen [B] ikke kan anses for at have en sådan *særlig* interesse i dagsordenspunktets udfald, at det kunne medføre inhabilitet for [A].

Vi beder byrådet i Hjørring Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Sagens oplysninger

[A] skrev den 2. december 2024 til Ankestyrelsen. Bl.a. følgende fremgår af henvendelsen:

> ”På Hjørring Kommunes byrådsmøde den 27 November fremstillede jeg et initiativretspunkt. Initiativretspunktet var dagsordnens punkt 17. Ved behandling af dette punkt blev jeg erklæret inhabil med 14 stemmer for og 12 stemmer imod, 4 undlod og 1 var ikke til stede.
>
> Min habilitet blev diskuteret da jeg er frivillig i Foreningslivet.

Efter byrådsmødet i er jeg kommet i tvivl omkring emnet habilitet. Jeg bruger meget fritid på frivilligt arbejde - men det må ikke stå i vejen for byrådsarbejdet som det gjorde ved byrådsmødet.

Derfor har jeg behov for Ankestyrelsens vurdering af habilitetsspørgsmålet.

Punktet omhandler en flertalsbeslutning fra Teknik- og Miljøudvalget 4. November hvor det blev besluttet at der skal være parkeringsforbud for Autocampere på stranden i Løkken. Teknik- og Miljøudvalgets beslutning var en 4-3 flertalsbeslutning. Mit forslag til byrådet gik på at byrådet skulle ophæve denne beslutning.

Min frivillighed består i bestyrelsesarbejde i den lokale turist-, erhvervs- og handelsstandsforening ([B]) hvor jeg er formand. Denne formandspost giver desuden en bestyrelsespost i foreningen [C]. Jeg er udover dette ikke beskæftiget i turistbranchen eller det lokale erhverv, idet jeg er ansat i [D] og der er beskæftiget med produktion af medicinsk udstyr.

Jeg bor i Løkken, og er derfor interesseret i byens udvikling, og da turisme er byens hovederhverv arbejder jeg i foreningen for en positiv udvikling af byen, området og erhvervet.

Foreningsarbejdet handler i vid omfang om at skabe og deltage i aktiviteter for borgere og gæster i byen, samt at via disse aktiviteter skabe økonomi i foreningen til drift af foreningens turistbureau. Foreningens økonomi hviler på et tilskud fra Hjørring Kommune samt de indtægter der kan skabes.

Foreningens turistbureau har 3 personer ansat, som arbejder med turistservice samt markedsføring af byen.

Desuden deltager jeg i arbejdsgruppe for by og erhvervsudvikling under [E] hvor vi diskuterer hvordan vi som borgere kan give indflydelse på udviklingen og komme med ideer. Diskussioner foregår i emne-arbejdsgrupper. Der findes en arbejdsgruppe for autocampere - men her deltager jeg ikke (endnu i hvert fald).

Det frivillige arbejde er ulønnet.

> Jeg finder ikke at det faktum at jeg er aktiv i foreningslivet på denne måde skulle gøre at jeg er inhabil i en diskussion omkring parkeringsforhold på stranden i Løkken.
>
> På byrådsmødet blev det fremført at det især var fordi jeg personligt havde lavet initiativretspunktet og at det ikke var blevet ført frem som en standsning eller et forslag fra partilisten.
>
> Inden punktets behandling havde jeg, idet det fremkom underhånden at det ville blive diskuteret, forespurgt Hjørring Kommunes Kommunaldirektør omkring min habilitet. Kommunaldirektøren informerede at direktionen ikke mener jeg var inhabil."

Ankestyrelsen bad den 17. december 2024 Hjørring Kommunes Byråd om en udtalelse på baggrund af henvendelsen.

Hjørring Kommune sendte den 3. februar 2025 to udtalelser fra byrådet.

Af udtalelsen fra Socialdemokratiet, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre fremgår bl.a. følgende:

> "Det er stadig opfattelsen hos flertallet som stemte for, at [A] var inhabil ved behandling af punkt 17 på byrådets dagsorden af den 27. november 2024.
>
> Det er stadig opfattelsen, da oplysninger om sagens faktiske forhold for punkt 17 på byrådets dagsorden af de 27. november 2024, som efter flertallets opfattelse er;
>
> > 1) at oplysninger som burde være fremkommet i forhold til saglige objektive hensyn til afvejningen forud for beslutningen om habilitet, først er fremkommet i sin klarhed efter byrådsmødet og efterfølgende i byrådsmedlem [A]s henvendelse til Ankestyrelsen, er det flertallets opfattelse, at der på tidspunktet for beslutningen objektivt forelå omstændigheder, som gav anledning til tvivl om upartiskhed
> >
> > 2) Byrådsmedlem [A]s formandskab og ledelsesansvar i en forening, hvor foreningens formål, ansvar og interesser ikke klarlægges under byrådsmødet og dermed

lægger flertallet den fremsatte argumentation/motivation til grund.

3) Byrådsmedlem [A]s underretningspligt efter kommunestyrelseslovens regler.

4) Den materielle sags konkrete karakter om kommunalbestyrelsens regulering af et konkret område, hvor foreningen [B] ligeledes virker, (interessevaretager, indgår partnerskaber om markedsføring af konkrete virksomheder/erhvervsdrivende og drift af turistbureau med 2-4 ansatte) – hvor det i motivationen i punkt 17 er flertallets opfattelse, at der fremføres argumentation for hensyn, som ikke er i overensstemmelse med de hensyn som kommunalbestyrelsen har mulighed for at varetage i den konkrete sag – herunder sikring af indtjening/vækst (økonomi), hensyn til parkeringsforhold i Løkken by, ved at ophæve en beslutning som er reguleret efter særregler.

Flertallet lægger initiativretspunktets motivation til grund for beslutningen om habilitet. Med baggrund i ovenstående, konstaterer flertallet objektivt, at der for byrådsmedlem [A] statueres et ledelsesmæssigt tilhørsforhold til foreningen [B] og hermed ansvar for at arbejde for en forenings formål. Ovenstående, set i forhold til behandlingen af den konkrete sag i punkt 17, fører til beslutning om, at der her objektivt konstateres en konkret særlig interesse for foreningen i at forbuddet ophæves, herved forstås byrådsmedlem [A]s ledelsesansvar i relation til foreningen [B] at have en sådan karakter, at der er interesser af særlig karakter for foreningen i at ophæve forbuddet for netop Løkken strand i forhold til foreningens formål og virke.

Herefter opfatter flertallet, at forløbet om oplysninger forud for punktets fremsættelse og under punktets behandling, tilsiger, at der foreligger forhold i øvrigt, som er egnede til at vække tvivl om byrådsmedlem [A]s habilitet.

Flertallets opfattelse er dog endeligt, at det afgørende i beslutningen er, at flertallet under behandlingen objektivt forholder sig til argumentationen/motivationen/hensyn fremsat via et initiativretspunkt fra en formand i foreningen [B] og et byrådsmedlem, om *ophævelse* af forbuddet - og ikke blot at sende forslaget tilbage til udvalget til fornyet oplysning og behandling,

ikke er i overensstemmelse med de hensyn som kommunalbestyrelsen – og herunder også det enkelte byrådsmedlems lokale politiske interesser – har hjemmel til at varetage i den nærværende konkrete sag.

Baggrund, forløb og beslutning om inhabilitet

Vedrørende Teknik- og Miljøudvalgets beslutning af den 5. november 2024 – som moment i beslutningen om inhabilitet

Teknik- og Miljøudvalget i Hjørring Kommune behandlede den 5. november 2024 et punkt på udvalgsmøde om; *'forbud mod parkering for autocampere på Løkken Strand i sæson 2025.'* Forvaltningen oplyser i baggrundsmaterialet for sagen, at Hjørring Kommune er vejmyndighed for blandt andet Løkken Strand og herunder muligheden for etablering af parkeringsforbud for autocampere.

Det lægges til grund, at flertallet i TMU træffer beslutningen på baggrund af de indkomne klager, herunder hjemmel i lovgrundlaget som regulerer vejreglerne og forvaltningens vurdering.

Det bemærkes hertil, at det for flertallet er uklart, hvorvidt der er hjemmel i kommunalfuldmagten - herunder hensyntagen til turisme og økonomi - til at gennembryde særreglerne omkring færdsel og parkering på strande i vejlovgivningen, hvor kommunen har en delegeret kompetence som vejmyndighed.

Det vil sige; Kan en kommune give forbud eller lade være med at reagere på konkrete klager med henvisning til at fremme turisme og sikre indtjening til området (økonomisk interesse) – herunder forstås autocamper-turisme i den konkrete sag. Det vil de facto være resultatet af en ophævelse af TMU-beslutning af den 5. november 2024 – uden at udvalget eller byrådet foretager en konkret behandling af de indkomne klager over autocampere – herunder klager over manglende overholdelse af forbud mod parkering for autocampere på Løkken strand i sæson 2024.

Det er opfattelsen, at afklaringen af kommunalfuldmagtens retlige betydning over for særreglerne i vejlovgivningen bidrager til afklaringen af, hvordan afvejningen af 'særlige

interesser' overfor hensynet til kommunalbestyrelsesmedlemmers varetagelse af sit politiske hverv. Uanset kommunalpolitiske interesser er det opfattelsen, at udøvelse heraf stadig skal være inden for rammerne af kommunalfuldmagten, når kommunalbestyrelsen træffer beslutninger.

Der henvises i sammenhæng med ovenstående til FOB 1972.77, s. 80: *"På den ene side er det vigtigt at undgå, at der er i unødigt omfang lægges visse erhvervsgruppers repræsentanter hindringer i vejen for sædvanlig deltagelse i kommunalt arbejde. På den anden side taler ikke alene hensynet til sagens rigtige behandling og afgørelse, men og så hensynet til befolkningens tillid til forvaltning for en forholdsvis streng fortolkning og anvendelse af reglerne og grundsætninger om speciel inhabilitet"*

Forløb forud for byrådsmødet den 27. november 2024 – kontakt til borgmesteren, underretningspligt, foreningsforhold/ tilhørsforhold

Et byrådsmedlem kontakter den 27. november 2024, kl. 12.48 Borgmesteren og spørger ind til, om der kan være udfordringer med habiliteten hos byrådsmedlem [A] i forhold til behandlingen af punkt 17 i byrådets dagsorden af den 27. november 2024.

Den 23. januar 2025 fremgår det af artikel i Nordjyske, at [A] citat: *"jeg kunne høre noget på jungletrommerne, og derfor tog jeg kontakt til direktionen for at spørge."*

Det fremgår af sagsfremstillingen til byrådets dagsorden den 29. januar 2025, at spørgsmålet om habilitet 'umiddelbart op til mødet' rejses af [A]. Der bliver derfor ikke udarbejdet et juridisk notat forud for vurderingen af habilitet. Det fremgår videre, at forvaltningen er oplyst, at [A] er formand for [F]. Det må derfor lægges til grund, at forvaltningen alene har vurderet ud fra de oplysninger, som byrådsmedlem [A] har fremlagt. Det bemærkes, at der er opmærksomhed på, at forvaltningen ikke har undersøgelsespligt i forbindelse med oplysninger fremsat som led i underretningspligten i kommunestyrelsesloven.

Som bemærkning hertil kan tilføjes, at [F] er ophørt som forening den 31. december 2018.

Det er uklart, hvorvidt [A] overholder sin underretningspligt.

Oplysninger som er udtalt af [A] og fremstillet i medier forud for byrådsmødet den 27. november 2024

I flere medier op til byrådsmødet den 27. november 2024 udtaler [A] sig til flere medier om sagen. [A] underskriver sig flere steder som: Formand for [B].

[A] udtaler blandt andet, at han *'ser sagen gennem foreningens briller'*.

Oplysningerne giver anledning til tvivl om habilitet vedrørende behandling af punkt 17.

Som bemærkning hertil følger, at en del byrådsmedlemmer undersøgte derfor selv, hvordan konstruktionen omkring foreningen [B] er, som byrådsmedlem [A] ligeledes i store træk redegør for i sit brev til Ankestyrelsen af den 2. december 2024.

Oplysninger som er udtalt af Borgmester og byrådsmedlem [A] ved debat om habilitet på byrådsmødet den 27. november 2024

Under byrådsmødet rejses spørgsmål om inhabilitet af samme byrådsmedlem, som tidligere på dagen har henvendt sig til Borgmester [G]. Byrådsmedlemmet spørger ind til *'Hvem er du? Er du ikke også formand for turist-, handel og noget erhverv?'*

[A] svarer således citeret fra byrådsmøde den 27. november 2024:

''[H] spørger, hvem jeg er og det er det, der er vigtigt ift. min habilitet.

Jeg er [A] og valgt i Løkken – og derfor kæmper jeg for Løkken til en hver tid med arme og ben. Det kan min gruppe bekræfte, hvor vi kunne være enige om, at det her er det rigtige og det er det rigtige for Løkken.

Jeg er formand for turistforeningen også, ja det er jeg, jeg er ikke formand for nogen af de andre foreninger.' men og få deres svar – og jeg skulle alligevel ringe ind og spørge – det at undersøge

og analysere en sag – det kan alle gøre, der foregår ikke noget hemmeligt i turistforeningen i Løkken.''

Det er uklart for flertallet, hvorvidt der afgives vildledende oplysninger til byrådet.

Formand for foreningen [B] og skriftlig motivation for initiativretspunkt

På baggrund af oplysninger om foreningen [B], som er tilgængelige via hjemmesider, sammenholdt med de oplysninger, som det var muligt for byrådsmedlemmerne at få oplyst umiddelbart forud og under punktets behandling den 27. november 2024, hvor det ikke kom frem, at [A] er formand for en forening, som dækker turisme, handel og erhverv i Løkken, opstod tvivl om habilitet i forhold til særlige interesser som kunne bevirke uvedkommende hensyn i sagens behandling og herunder at der ikke klart ved forespørgsel tilkendegives, at foreningen [B] ikke alene dækker turisme som forretningsområde – herunder at der er ledelsesansvar for tre ansatte i [I]. Det fremgår ligeledes om foreningen, at *''Vores overordnede mål er at Løkken udvikles som turistdestination, og byens erhvervs- og handelsliv udvikles samtidigt. Hovedopgaverne for foreningen bliver således at sikre turistservice, markedsføring samt udvikling og etablering af et godt handelsliv og arrangementer i byen, så den fortsatte vækst i turismen, handlen og erhvervslivet fastholdes.''* Foreningens vedtægter og hermed forstået for at fastslå, hvilket formål foreningens ledelse skal arbejde for, er ikke umiddelbart offentlige tilgængelige.

I den skriftlige motivation fremsat i forbindelse med initiativretspunktet, anføres blandet andre, at den pågældende forening, som [A] er formand for, ikke er blevet hørt.

Herefter at der er parkeringsproblemer i højsæsonen i Løkken By i forvejen og at autocamperne dermed vil parkere i byen, hvis forbuddet om parkering for autocampere på stranden opretholdes.

Desuden fremsættes hvad der opfattes som et argument for 'vækst' – altså økonomiske hensyn for de handel- og erhvervsdrivende som lever af turismen, som det ikke er opfattelsen kan være et sagligt hensyn i kommunal sammenhæng eller almen interesse i afvejningen af forbud/ ikke-forbud ift. parkering for autocampere på stranden.

Det skal forstås, at den konkrete motivation i punkt 17, at byrådsmedlem [A] er formand og dermed har ledelsesansvar for en forening med en konstruktion, hvor denne forening både driver turistbureauet og markedsfører for konkrete virksomheder inden for turisme, handelog erhverv – og dermed en særlig interesse i forhold, som kan begrænse turisme/ økonomisk vækst, sammenholdt med oplysninger allerede benævnt i forløbet i øvrigt.

Udtalelser i medier, manglende klarlægning af tilhørsforhold og den materielle sag, har for flertallet i en objektiv afvejning af interesser for foreningen og mulighed for varetagelse af politiske interesser i den konkrete sag ført til det resultat, at et flertal af byrådsmedlemmer anså byrådsmedlem [A] som inhabil i forbindelse med sagens behandling. Beslutningen følger ikke forvaltningens umiddelbare vurdering og henviser til redegørelsen ovenfor omkring forløbet.

En beslutning om at anse et byrådsmedlem for inhabil indebærer ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn og det er på ingen måde inddraget i baggrunden for flertallets beslutning. Det er en objektiv bedømmelse og dermed ikke en afsøgning af motiver eller intentioner hos byrådsmedlemmet.

Ankestyrelsen beder i den forbindelse om at angivelse af lovhjemmel. Der henvises til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 og nr. 5, samt stk. 2."

Af udtalelsen fra Vendelbo-Listen og Dansk Folkeparti fremgår bl.a. følgende:

"[J] stemte ja til at erklære [A] inhabil, men er den dag i dag i tvivl.

[K] stemte nej til at erklære [A] inhabil.

Alligevel er vi enige om denne skrivelse til Ankestyrelsen.

På den ene side kan det ikke være grundlag for at erklære nogen inhabil, at vedkommende engagerer sig i lokale anliggender. Tværtimod.

Et kernespørgsmål må være, om vedkommende har privatøkonomiske interesser på spil. Det ses ikke pt. at være tilfældet med [A].

Hvad der i situationen var afgørende for Vendelbo-Listen ([J]), er den kendsgerning, at [A]s interesse i sagen var langt mere præget af inhabilitet, end da et snævert flertal i byrådet fremsatte – i [J]s tilfælde – ubeføjede inhabilitetsanklager vedtog disse ubeføjede anklager.

[…]

For så vidt det centrale spørgsmål om [A]s inhabilitet i den konkrete sag fastholder både [K] og jeg hver vores holdninger.

Under alle omstændigheder havde vi forinden besluttet os for at stemme ja til hans konkrete forslag, således at affæren endte med at være talmæssigt ligegyldigt, selvom [A] ikke selv deltog."

Ankestyrelsen har efterfølgende den 6. juni 2025 modtaget vedtægter for [B] fra Hjørring Kommune. De supplerende oplysninger er blevet sendt efter anmodning fra den socialdemokratiske byrådsgruppe.

Om foreningens formål fremgår bl.a. følgende af vedtægterne:

"**§1 Navn og formål**
Stk. 1: Foreningens navn er [B].

Stk. 2: Foreningen er hjemmehørende i Løkken, Hjørring Kommune.

Stk. 3: Foreningens formål er at varetage Løkken bys interesser inden for erhverv, overnatning, restauratørbranchen, handel, håndværk og turisme i og omkring Løkken.

Foreningens formål er at fremme turismen i og omkring Løkken og gennem markedsføring udbrede kendskabet til byen og egnens naturskønheder og faciliteter samt i samarbejde med myndigheder, organisationer og virksomheder gøre egnen endnu mere attraktiv ved at fremme aktiviteter som forøger områdets rekreative værdi, dog under hensyntagen til lokalbefolkningen, naturen og miljøet. Foreningen driver herfor [I], som sikrer samling og formidling af information overfor turister/gæster samt samarbejde med den

kommunale turistorganisation og andre lokale turistorganisationer i kommunen samt deltagelse i turistmæssige paraplyorganisationer.

Foreningens formål i forhold til markedsføring er som minimum:
• At markedsføre Løkken-området som ferieområde såvel internt som eksternt.
• At markedsføre Løkken-området som et aktiv, både for erhverv, overnatning, restauratørbranchen, handel, håndværk og turisme.
• At markedsføre området som et attraktivt sted at bosætte sig
• At lave arrangementer og events som gør Løkken synlig på en kvalitativ facon

Foreningen skal varetage det lokale erhvervslivs interesser, og medvirke til at fremme betingelserne for erhverv. Foreningen skal skabe aktiviteter for erhvervslivet."

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.

Følgende fremgår af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, og 5 og stk. 2:

> "**§ 3.** 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 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."

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

Vurderingen af inhabilitet afgøres ikke alene ud fra det forhold, at der foreligger en situation omfattet af § 3, stk. 1. Sagens omstændigheder eller den pågældendes rolle ved sagens behandling kan betyde, at der alligevel ikke foreligger inhabilitet, hvis der ikke er fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn, jf. § 3, stk. 2.

Afgørelsen af inhabilitetsspørgsmål efter forvaltningslovens § 3, beror således på en samlet vurdering, hvor flere forskellige hensyn skal afvejes. Det antages, at den pågældende er afskåret fra at deltage i en sagsbehandling, 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. Om der i en given situation foreligger en uvedkommende interesse af en sådan art og styrke, at denne interesse kan karakteriseres som væsentlig, og at det derfor kan befrygtes, at vedkommendes stillingtagen til sagen vil være påvirket heraf, må afgøres ud fra en konkret vurdering af omstændighederne i det enkelte tilfælde. En beslutning om at anse et byrådsmedlem for at være inhabil

indebærer ingen tilkendegivelse om, at det pågældende medlem konkret må antages at ville lægge vægt på usaglige hensyn.

I overvejelserne bør blandt andet indgå, at der ikke i unødigt omfang lægges hindringer i vejen for, at byrådsmedlemmer kan deltage i sagsbehandlingen i byrådet og stående udvalg.

Ankestyrelsen henviser til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 277 ff., Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forslag, 2. udgave 2021, side 181 ff., samt til Forvaltningsret, Niels Fenger (RED.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, side 249 ff.

Selskabsinhabilitet

Forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, indeholder tre betingelser for, at selskabsinhabilitet indtræder. For det første skal den berørte enhed være en privat juridisk person. For det andet skal embedspersonen deltage i ledelsen af eller i øvrigt have en nær tilknytning til den juridiske person. For det tredje er det en forudsætning for inhabilitet, at den juridiske person har en særlig interesse i sagens udfald.

Tilknytningen til den juridiske person kan bl.a. bestå i, at byrådsmedlemmet deltager i ledelsen af den pågældende juridiske person, f.eks. som direktør eller medlem af bestyrelsen, jf. U 2002.1325 Ø og U 2006.2149 V. Vi henviser til Forvaltningsret, Niels Fenger (RED.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, side 260 f., samt Inhabilitet i forvaltningen, Azad Taheri Abkenar, Karnov Group, 2. udgave 2022, side 98 ff.

Angivelsen af, at interessen skal være særlig, indebærer, at ikke en hvilken som helst interesse i en sag medfører inhabilitet. Det må kræves, at interessen har en vis styrke, ligesom det er en forudsætning, at der ikke er tale om en interesse af mere almen karakter. Jo mere generel en sag er, desto stærkere skal selskabet eller foreningens interesse i sagens udfald således være, for at der kan være tale om inhabilitet.

Følgende fremgår af Indenrigs- og Sundhedsministeriets brev af 3. april 2003 til en kommunalbestyrelse (j.nr.:2003-2221/189-1):

> ”Det følger således af principperne i bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, at

kommunalbestyrelsesmedlemmer, som deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab eller en forening eller anden privat juridisk person, vil være inhabile ved kommunalbestyrelsens behandling af en sag, hvis foreningen m.v. har en særlig interesse i denne.

Principperne i § 3, stk. 1, nr. 3, forudsætter, at der er tale om en "særlig" interesse. Heri ligger bl.a., at en mere generel interesse, f.eks. af ideologisk karakter, som måtte indgå i programmet for den juridiske person (her typisk en forening), ikke i sig selv kan danne grundlag for inhabilitet. Eksempelvis vil kultur- eller sportsforeningers formål typisk være helt sammenfaldende med det lovlige kommunale formål at fremme kultur- og idrætsliv i kommunen.

Omvendt vil der i de tilfælde, hvor forvaltningsafgørelsen direkte angår den forening, hvori det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem er bestyrelsesmedlem m.v., f.eks. i sager om økonomisk tilskud fra kommunen til foreningen, sager om meddelelse af byggetilladelser til foreningen eller i forhold til sager om indgåelse af gensidigt bebyrdende retshandler med foreningen, være grund til at statuere inhabilitet efter principperne i nr. 3.

Udgangspunktet er således, at en generel ideologisk interesse ikke er en "særlig" interesse og dermed ikke inhabilitetsbegrundende. I sager, hvor foreningen har en konkret egen interesse i form af en parts- eller partslignende stilling, kan interessens karakter imidlertid klassificeres som en "særlig" interesse, som er inhabilitetsbegrundende. Dette gælder uanset, at foreningen i øvrigt varetager formål, som er ganske sammenfaldende med lovlige kommunale hensyn."

Ved afgørelser, der mere indirekte berører den juridiske enhed, f.eks. fordi byrådets beslutning er af generel karakter, skal der ifølge Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2021, side 207, mere til for at statuere inhabilitet. Der henvises til, at formanden for den lokale musikforening er habil ved behandlingen af spørgsmålet om opførelse af en koncertsal, selvom udfaldet af en sådan i princippet generel sag reelt indebærer konkrete fordele for musikforeningen, eksempelvis besparelser i form af lavere lejeudgifter. Formanden vil derimod ikke kunne medvirke ved afgørelsen af, om netop den pågældende musikforening skal modtage tilskud fra kulturbudgettet, da han vil være

inhabil efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3. Det anføres desuden, at kommunalbestyrelsesmedlemmets tilknytning til den pågældende forening og ønsket om at fremme kulturlivet kan være indgået i valggrundlaget, hvorfor sådanne foreningsinteresser også kan repræsenteres i kommunalbestyrelsen af et medlem, som sidder i ledelsen af denne type foreninger. Af samme grund vil det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem heller ikke være inhabilt i relation til generelle beslutninger om at fremme kulturlivet gennem øgede rammebevillinger.

Endvidere henviser Ankestyrelsen til FOB 1978.222, hvori Folketingets Ombudsmand udtalte, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der samtidig var formand for en sammenslutning af kommunens idrætsklubber, ikke havde været inhabil ved kommunens behandling af diverse ansøgninger fra nogle bestemte idrætsklubber, idet kommunalbestyrelsesmedlemmet ikke var bestyrelsesmedlem i nogen af de foreninger, der var tilknyttet sammenslutningen, og således heller ikke af en forening, der var part i nogen af de behandlede sager. Ombudsmanden fremhævede i den forbindelse, at en person ikke er inhabil, blot fordi den pågældende har en almindelig, ideelt betonet interesse i sagsforholdet, der eventuelt har vist sig gennem deltagelse i foreningsarbejde.

Ankestyrelsen henviser i øvrigt til Lov om kommuners styrelse med kommentarer, Hans B. Thomsen m.fl., Djøf Forlag, 3. udgave 2022, side 292 ff., Forvaltningsloven med kommentarer, Niels Fenger, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2021, side 172 ff., Forvaltningsret, Niels Fenger (RED.), Jurist- og Økonomforbundets Forslag, 1. udgave 2018, side 249 ff., samt til de specielle bemærkninger til kapitel 2 i forslag til forvaltningslov nr. L 4 af 2. oktober 1985.

Opsamlingsbestemmelsen

Ifølge forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, indtræder der også inhabilitet, hvis der i øvrigt foreligger omstændigheder, der er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Af Inhabilitet i forvaltningen, Azad Taheri Abkenar, Karnov Group, 2. udgave 2022, side 124 ff. fremgår følgende om bestemmelsen:

> ”Ud over at udgøre et supplement til de enkelte bestemmelser i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1-4 – samt mulighed for at statuere inhabilitet i enkeltstående sager af helt individuel karakter – danner forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, også grundlag for

inhabilitet i selvstændige typer af sager. Sådanne sagstyper fremtræder for så vidt som særlige inhabilitetsformer på linje med de i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 1-4, opregnede. I den hidtidige praksis efter forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, kan tre sagstyper af denne karakter siges at have udkrystalliseret sig. De vedrører henholdsvis nære venskabsforhold, personlige modsætningsforhold (uvenskab, fjendskab), offentlige og kategoriske forhåndstilkendegivelser om udfaldet af en given sag samt forvaltningspersoners uberettigede modtagelse af gaver. Disse inhabilitetstilfælde behandles i det følgende.

[…]

Forhåndstilkendegivelser om udfaldet af en konkret verserende sag medfører ikke i alle tilfælde inhabilitet. Af lovforslagsbemærkningerne til forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, jf. FT 1985-86, tillæg A, sp. 122, fremgår bl.a., at det forhold, at en interesserepræsentant i en forvaltningsmyndighed har givet udtryk for sin holdning til en foreliggende sag, i almindelighed ikke kan begrunde inhabilitet. Det samme anføres at gælde for politikere, f.eks. et kommunalbestyrelsesmedlem, der som led i sin almindelige politiske virksomhed har givet udtryk for en stillingtagen til udfaldet af en bestemt sag […].”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen er enig med Hjørring Kommune i, at [A] som formand for [B] deltager i ledelsen af en forening, som er omfattet af princippet i forvaltningsloven § 3, stk. 1, nr. 3.

Vi vurderer imidlertid, at foreningen [B] ikke kan anses for at have en sådan *særlig* interesse i dagsordenspunktets udfald, at det kunne medføre inhabilitet for [A].

Vi lægger vægt på, at [B] ikke er direkte involveret i sagen om forbud mod, at autocampere parkerer på stranden i Løkken. Foreningen har således ikke en konkret egen interesse i form af en parts- eller partslignende status i sagen.

Vi lægger også vægt på, at [B]s interesse i den konkrete sag må anses for at være af generel og mere indirekte karakter i forhold til foreningens formål, som er at varetage Løkken bys interesser inden for erhverv,

overnatning, restauratørbranchen, handel, håndværk og turisme i og omkring Løkken.

Vi finder, at det forhold, at [A] via initiativretten har fremsat forslag om at ophæve (i stedet for at tilbagesende) Teknik- og Miljøudvalgets beslutning om parkeringsforbud, ikke ændrer ved vurderingen af, at foreningens interesse i sagen ikke er *særlig* i forvaltningslovens forstand, men af generel karakter.

Vi finder endvidere, at [A]s brug af initiativretten efter kommunestyrelseslovens § 11, stk. 1, og oplysningerne om hans udtalelser til medierne i denne sag ikke giver grundlag for at erklære ham inhabil efter principperne i opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Hjørring Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet 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

Charlotte Kirkeby

Kopi er sendt til:
[A]

Vi har anvendt:

Forvaltningsloven, senest bekendtgjort i lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014, som ændret ved lov nr. 503 af 23. maj 2018 og lov nr. 655 af 11. juni 2024

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024