



Fredericia Kommune  
Gothersgade 20  
7000 Fredericia

**Tilsynsudtalelse om generel inhabilitet (kommunens sagsnr. 21/4948)**

27. juni 2022

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om tidligere byrådsmedlem Lars Ejby's mulige generelle inhabilitet i økonomiudvalget.

J.nr. 21-20034

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

**Resumé**

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen vurderer, at det i tre perioder var i strid med lovgivningen, at Lars Ejby var medlem af økonomiudvalget i Fredericia Kommune.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

Det skyldes, at Lars Ejby's ægtefælle i perioderne 1. oktober – 31. december 2014, 1. januar 2019 – 29. februar 2020 og 4. april – 31. juli 2020 efter Ankestyrelsens opfattelse var den umiddelbart ansvarlige for ledelsen af forvaltningsområdet Familie og Børnesundhed og således fungerede som tjenestegreenschef.

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

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

**Sagens oplysninger**

Ankestyrelsen blev den 4. maj 2021 på baggrund af omtale i pressen opmærksom på, at byrådsmedlem Lars Ejby's ægtefælle Kirsten Blæhr var koncernchef for Familie & Børnesundhed i Fredericia Kommune, og at Lars Ejby samtidig var medlem af kommunens økonomiudvalg.

Vi bad derfor Fredericia Kommune om en udtalelse og om særligt at redegøre for kommunens vurdering af Lars Ejby's mulige generelle inhabilitet i økonomiudvalget efter styrelseslovens § 29, stk. 5, litra b.

Af kommunens udtalelse af 10. maj 2021 fremgår følgende:

**"1. Vurdering af en række politikeres generelle habilitet pr. d.d.**

Forvaltningen har med rådgivning fra KL udarbejdet vedlagte notat af 29. april 2021 om inhabilitet hos politikere og embedsmænd samt et bilag hertil, hvori en række politikeres generelle habilitet vurderes efter de stillinger og referenceforhold, der var gældende på daværende tidspunktet, og som fortsat er gældende.

KL anførte at være enige i vurderingerne under følgende forudsætninger:

[...]

- At Lars Ejby ikke er medlem af det stående udvalg, som hans ægtefælle Kirsten Blæhrs stilling henhører under
- At Kirsten Blæhr ikke er medlem af direktionen i Fredericia Kommune

[...]

De af KL opstillede forudsætninger er alle opfyldt.

Det er på baggrund af ovenstående kommunens vurdering, at der ikke som følge af kommunestyrelseslovens § 29 er generel inhabilitet ved kommunens politikere.

**2. Særligt om Lars Ejbys generelle habilitet i perioden 1. januar 2014 – 6. april 2021**

Overblik

Ud over de forhold, der har været omtalt i medierne, og som Ankestyrelsen har bedt om en udtalelse om, har Fredericia Kommune også set på den forudgående periode fra 1. januar 2014 og frem til etableringen af de nuværende referenceforhold for Kirsten Blæhr.

Lars Ejby har siden 1. januar 2014, med undtagelse af perioden 10. oktober 2016 til 31. december 2017, været medlem af Økonomiudvalget i Fredericia Kommune. Der ses i den følgende

beskrivelse bort fra den periode, hvor Lars Ejby ikke var medlem af Økonomiudvalget.

Kirsten Blæhr har i perioden haft ansvaret for Familie- og Børnesundhed og har haft titel af familiechef. I perioden fra 1. januar 2014 har hun i perioder haft reference til en fagdirektør, til en fg. eller konstitueret kommunaldirektør der også var hendes fag-/koncerndirektør og til kommunaldirektøren. I en periode, hvor hun refererede til kommunaldirektøren, var der en skriftlig aftale om, at den daglige forvaltning af hendes område var henlagt til en sideordnet chef. Perioden 2014-2021 er således karakteriseret ved relativt hyppige skift i referencestrukturen, hvilket beskrives nærmere nedenfor.

Spørgsmålet er, om Kirsten Blæhrs stilling og referenceforhold har medført, at Lars Ejby har været generelt inhabil i medfør af kommunestyrelseslovens § 29, stk. 5, litra b), 2. led, som følge af, at Kirsten Blæhr som familiechef har været *"umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et under et stående udvalg hørende forvaltningsområde"*.

#### Tidslinje

Nedenstående omhandler alene de perioder, hvor Kirsten Blæhr har refereret til en (evt. fg./konst.) kommunaldirektør, der i perioder, hvor der var tale om en fg./konst. kommunaldirektør, tillige var fag- /koncerndirektør for fagområdet. Undtaget herfor er dog punkt g), hvor Kirsten Blæhr referer til en fag- /koncerndirektør. Af hensyn til forståelsen er de personer, Kirsten Blæhr har refereret til, angivet med initialer. Se i øvrigt vedlagte oversigt over referenceforhold for Kirsten Blæhr.

De perioder, hvor Kirsten Blæhr har refereret til en fagdirektør, der ikke også var fg. eller konst. kommunaldirektør, er således udeladt, ligesom perioden, hvor Lars Ejby ikke sad i økonomiudvalget er udeladt.

- a) 10. februar 2014 til 31. juli 2014 (5 måneder og 21 dage)
- b) 1. oktober 2014 til 31. december 2014 (3 måneder)
- c) 1. august 2016 til 10. oktober 2016 (2 måneder og 10 dage)
- d) 1. januar 2018 til 5. marts 2018 (2 måneder og 5 dage)

- e) 5. marts 2018 til 29. februar 2020 (*1 år, 11 måneder og 24 dage*)
- f) 4. april 2020 til 31. juli 2020 (*3 måneder og 26 dage*)
- g) 5. januar 2021 til 6. april 2021 (*3 måneder og 1 dag*)

I de mellemliggende perioder har Kirsten Blæhr refereret til en fagdirektør, og situationen har derfor været svarende til, hvad der gælder p.t., jf. pkt. 1 ovenfor.

Referenceforholdene i perioderne a) - g) beskrives nærmere i det følgende.

ad a)

I perioden 10. februar 2014 til 31. juli 2014 varetog den fagdirektør (VK), som Kirsten Blæhr refererede til, også posten som konst. kommunaldirektør. Vedkommende fagdirektør (VK) deltog i udvalgsmøderne indenfor fagområdet.

ad b)

Fagdirektøren VK fratrådte pr. 30. september 2014. Fra dette tidspunkt og frem til 31. december 2014, hvor en ny fagdirektør (LTC) tiltrådte, refererede Kirsten Blæhr til kommunaldirektøren (MH).

ad c)

I perioden 1. august 2016 til 10. oktober 2016, hvor Lars Ejby udtrådte af økonomiudvalget, refererede Kirsten Blæhr til kommunaldirektøren (MH).

ad d)

I perioden fra 1. januar 2018, hvor Lars Ejby indtrådte i økonomiudvalget, til 5. marts 2018 refererede Kirsten Blæhr til kommunaldirektøren (MH), der tillige var fagdirektør for Familie og Børnesundhed samt Børn og Unge og deltog i alle udvalgsmøder på området. De øvrige fagområder var delt mellem direktørerne for henholdsvis vækst og velfærd. I denne periode refererede Kirsten Blæhr til (AZB), der var velfærdsdirektør, på de dele af Kirstens Blæhrs ansvarsområder, der vedrørte sundhedsområdet.

ad e)

I perioden 5. marts 2018 til 29. februar 2020 refererede Kirsten Blæhr til kommunaldirektøren (AZB), der deltog i alle udvalgsmøder indenfor Kirstens Blæhrs ansvarsområder:

Den 5. marts 2018 blev velfærdsdirektøren (AZB) konstitueret i stillingen som kommunaldirektør, og Kirsten Blæhrs hidtidige reference til kommunaldirektøren jf. ad. d) fortsatte, nu blot til (AZB).

Pr. 1. juni 2018 blev (AZB) ansat i stillingen som kommunaldirektør. Der blev som følge af overvejelser om kommunens ledelsesmodel, jf. nedenfor ikke ansat en ny fagdirektør. Kirsten Blæhr refererede derfor fortsat til (AZB).

Pr. 1. januar 2019 indførte Fredericia Kommune den såkaldte koncernmodel, hvor der alene var en kommunaldirektør, koncernchefer (herunder Kirsten Blæhr) og stabschefer. I beskrivelsen af koncernmodellen fra december 2018, der er vedlagt som bilag, fremgår følgende på side 3 om ansvarsfordelingen:

*"Kommunaldirektøren har det samlede overordnede ledelsesansvar og er hovedansvarlig for samarbejdet med borgmesteren, økonomiudvalget og byrådet. Koncern- og stabschefer har det faglige og ledelsesmæssige ansvar for de respektive koncern- og stabsområder, ansvaret for betjeningen af de tilhørende fagudvalg og først og fremmest et fælles ansvar for Fredericia Kommunes helhed."*

Kirsten Blæhr refererede efter overgangen til koncernmodellen pr. 1. januar 2019 fortsat til kommunaldirektøren (AZB). (AZB) var i hele perioden som såvel konst. kommunaldirektør som ansat kommunaldirektør med til flere udvalgsmøder og var tillige tæt inde over dagsordensforberedelsen af fagudvalget for Kirstens Blæhrs ansvarsområde og de øvrige koncernområder.

Ultimo marts 2019 blev der indgået en skriftlig aftale mellem kommunaldirektøren og Kirsten Blæhr om, at Kirsten Blæhr havde "det fulde ledelsesmæssige og økonomiske ansvar" for området Familie og Børnesundhed, men at hun overlod "den umiddelbare ledelse af koncernområdet" til Børn og Ungechef Anders Axø. Aftalen, der efter sin ordlyd udløb ved årsskiftet 2019/20, vedlægges. Aftalen er ikke journaliseret i en underskrevet version, men det fremgår af e-mail af 27. marts 2019, ligeledes vedlagt som bilag, at parterne var enige om aftaleindholdet, og at den forelå klar til underskrift. Kirsten Blæhr har ligeledes oplyst, at hun erindrer, at aftalen blev underskrevet.

I perioden ultimo marts og frem til 31. oktober 2019, hvor Anders Axø gik på pension, refererede Kirsten Blæhr således til kommunaldirektøren (AZB) og havde det fulde ledelsesmæssige og økonomiske ansvar for familieområdet, mens Anders Axø iht. ovenfor beskrevne aftale havde "*den umiddelbare ledelse af koncernområdet*". Fredericia Kommune er ved at afklare, hvordan aftalen har været forvaltet i praksis. Både Kirsten Blæhr og Anders Axø deltog i møderne i det stående udvalg, der havde ansvaret for Familie- og Børnesundhedsområdet.

Efter Anders Axøs pensionering, dvs. fra 1. november 2019, og frem til 29. februar 2020 var der ingen særlig aftale om ansvaret for fagområdet, og der var ikke en fagdirektør på området. Kirsten Blæhr refererede således fortsat til kommunaldirektøren (AZB).

ad f)

Efter en kortvarig periode med en fagdirektør (PMA) for området Børn og Skole, som Kirsten Blæhr refererede til, refererede Kirsten Blæhr i perioden 4. april – 31. juli 2020 igen til kommunaldirektøren (AZB), der fortsat deltog i alle udvalgsmøder på Kirstens Blæhrs ansvarsområder.

ad g)

En ny koncerndirektør for børn og unge (CNK) tiltrådte pr. 1. august 2020 og fra denne dato refererede Kirsten Blæhr til CNK.

(CNK) blev pr. 5. januar 2021 fungerende kommunaldirektør. I den forbindelse blev Kirsten Blæhrs referenceforhold ændret, så hun herefter refererede til koncerndirektøren for voksen og ældre (YBJ).

Den 6. april 2021 tiltrådte VK efter flere år væk fra kommunen (se ovenfor ad a) en stilling som fagdirektør for børn- og ungeområdet i en midlertidig stilling, og Kirsten Blæhr refererer pt. til vedkommende, jf. også vedlagte notat og afsnit 1 ovenfor.

#### Kommunens overvejelser

Kirsten Blæhr har i perioden haft ansvaret for familieområdet (Familie og Børnesundhed). Spørgsmålet er, om hun kan anses for at være "tjenestegremschef", hvilket jf. ovenfor ikke er en veldefineret term. Efter kommunens umiddelbare vurdering, jf. notat med bilag af 29. april 2021, må dette som udgangspunkt

afhænge af, om Kirsten Blæhr har refereret direkte til kommunaldirektøren, eller om hun har refereret til en fagdirektør, der i så fald må anses at have været "*umiddelbart ansvarlig for ledelsen af forvaltningsområdet*".

Kommunen finder i den forbindelse, at der i perioden har været en række forskellige typetilfælde:

Ikke omfattet af kommunestyrelseslovens § 29, stk. 5, litra b):

- De perioder, hvor Kirsten Blæhr refererede til en fagdirektør på området, og denne person ikke var fg. eller konst. kommunaldirektør, jf. også kommunens vedlagte notat med bilag af 29. april 2021 herom.

Tvivlsomt, om omfattet af bestemmelsen:

- De perioder, hvor Kirsten Blæhr refererede til en person, der både var fagdirektør og konst. eller fg. Kommunaldirektør.
- Den periode, hvor Kirsten Blæhr refererede til kommunaldirektøren og havde det ledelsesmæssige og økonomiske ansvar for området, mens den umiddelbare ledelse af koncernområdet iht. til den ovenfor beskrevne aftale var henlagt til en med Kirsten Blæhr sideordnet chef. I disse tilfælde vil realiteten i aftalen formentlig skulle tillægges betydelig vægt.
- De perioder, hvor Kirsten Blæhr refererede til kommunaldirektøren, men dette skyldtes vakancer på posten som fagdirektør.
- Den periode, hvor Kirsten Blæhr refererede til kommunaldirektøren, der tillige var fag- /koncerndirektør for Kirstens Blæhrs ansvarsområde.
- De perioder, hvor Kirsten Blæhr refererede til kommunaldirektøren, og dette ikke var begrundet i vakance, herunder særligt perioden med "koncernmodellen", hvor der var en kommunaldirektør, men ingen fagdirektører. Det må her overvejes om det i sådan en organisatorisk model kan lægges til grund, at kommunaldirektøren er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af hele kommunen.

#### Kommunens fremadrettede håndtering af sagen

Hvis der har været perioder, hvor det måtte blive vurderet, at Lars Ejby som følge af Kirsten Blæhrs stilling og referenceforhold har været generelt inhabil ift. at være medlem af Økonomiudvalget, vil

det være nødvendigt at tage stilling til konsekvenserne for de beslutninger og afgørelser, der er truffet af Økonomiudvalget.

Henset til de komplekse og potentielt indgribende konsekvenser, hvis der har været inhabilitet, beder Fredericia Kommune Ankestyrelsen om at afgive en vejledende udtalelse om, hvordan spørgsmålet om generel inhabilitet skal vurderes i de ovenfor anførte typetilfælde.

I forlængelse heraf skal kommunen tillige anmode om Ankestyrelsens vejledning i.f.t den forvaltningsretlige vurdering af eventuel ugyldighed af beslutninger, når der er tale om et kollegialt organ, under forudsætning af, at hovedparten af beslutningerne er taget i enighed og tillige efterfølgende er blevet behandlet i byrådet og der, er blevet godkendt, oftest i enighed. Det bemærkes i den forbindelse, at generel inhabilitet jf. § 29. stk. 5, litra b i.f.t medlemskab af økonomiudvalget ikke ser ud til, at blive overført til sagens behandling i byrådet.

På den baggrund vil kommunen herefter

- afklare de faktuelle forhold, der efter Ankestyrelsens vurdering har betydning for den retlige vurdering,
- foretage en konkret vurdering af Lars Ejbyes generelle habilitet i.f.t. medlemskabet af Økonomiudvalget i de relevante perioder,
- træffe afgørelse herom i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler,
- fremfinde Økonomiudvalgets beslutninger og afgørelser for de perioder, hvor Lars Ejby måtte have været inhabil, og endelig foretage en konkret vurdering af, hvad konsekvensen heraf skal være for de enkelte sager/beslutninger."

Ankestyrelsen bad herefter i brev af 26. maj 2021 om yderligere oplysninger fra Fredericia Kommune i form af en jobbeskrivelse for familiechef Kirsten Blæhr og kopi af evt. skriftlig rådgivning fra KL til kommunen.

I et brev af 31. maj 2021 fra Fredericia Kommune til Ankestyrelsen fremgår følgende:

"Fredericia Kommune skal hertil oplyse, at der ikke er en egentlig jobbeskrivelse for familiechef Kirsten Blæhr jf. medsendte e-mail af

27. maj 2021 fra kommunens Koncern HR. I samme mail er medsendt en beskrivelse af koncernledelsens funktions fra efteråret 2018 forud for koncernmodellens indførelse.

Herudover medsendes den dialog som Fredericia Kommune har haft med KL i januar 2019 og senest i april 2021.”

Det fremgår af kommunens korrespondance med KL fra januar 2019, at kommunen oplyste, at koncerncheferne ville blive direkte ansvarlige for deres respektive forvaltningsområder, som hørte under fagudvalgene. Det fremgår også, at kommunen vurderede, at et byrådsmedlem ikke ville kunne være medlem af økonomiudvalget, hvis pågældendes ægtefælle var ansat som koncernchef i kommunen.

Ankestyrelsen modtog endvidere et brev af 8. juni 2021 fra Fredericia Kommune, hvoraf følgende fremgår:

”I det oprindelige høringssvar fra 25. maj 2021 omtales en aftale indgået mellem daværende kommunaldirektør Annemarie Schou Zacho-Broe og Kirsten Blæhr. Aftalen er tidligere fremsendt til Ankestyrelsen. I forbindelse med omtalen af aftalen har Fredericia Kommune oplyst, at *”Fredericia Kommune er ved at afklare, hvordan aftalen har været forvaltet i praksis.”*

Fredericia Kommune skal i forlængelse heraf vende tilbage med nærmere oplysninger om selve aftalens indgåelse og spørgsmålet om aftalens administration i praksis.

Fredericia Kommune har været i dialog med daværende Børn- og Ungechef Anders Axø, der har oplyst, at han aldrig har set aftalen og at den ikke blev efterlevet i praksis.

Fredericia Kommune har tillige været i dialog med Kirsten Blæhr samt søgt internt efter dokumentation for aftalens indgåelse. I den forbindelse fremkommet en række supplerende oplysninger, der er udsendt til byrådsdets orientering. Disse oplysninger fremsende tillige til Ankestyrelsens orientering.”

## **Reglerne**

Følgende fremgår af Inhabilitet i forvaltningen, Hans Gammeltoft-Hansen, Karnov Group, 1. udgave 2011, s. 125, om generel inhabilitet:

”Reglerne om generel inhabilitet tager sigte på, at man ved udnævnelse eller beskikkelse af personer til stillinger eller hverv inden for den offentlige forvaltning tilstræber at undgå at udpege nogen, om hvem det på forhånd må forudses, at der jævnligt vil opstå tilfælde af speciel inhabilitet.

Reglerne – der består af lovbestemmelser på særlige områder og en almindelig retsgrundsætning udviklet og differentieret gennem praksis – er således i deres indhold afledt af bestemmelserne om speciel inhabilitet, men med en væsentligt videregående retsvirkning. Hvor speciel inhabilitet indebærer, at den pågældende forvaltningsperson ikke må beskæftige sig med den konkrete sag, medfører generel inhabilitet, at man overhovedet ikke kan udpeges eller vælges til bestemte poster i forvaltningen.

At man anvender et begreb som generel inhabilitet, er i udgangspunktet båret af de samme hensyn som reglerne om speciel inhabilitet, dvs. sagligheds- og tillidshensynene, dog først og fremmest tillidshensynet.”

Følgende fremgår af § 29, stk. 5, litra b, i kommunestyrelsesloven:

**”§ 29. [...]**

*Stk. 5.* Ingen, der lever i ægteskab eller i et forhold, der kan sidestilles med ægteskab, med en person, der er ansat af kommunalbestyrelsen, kan være medlem af

[...]

b) økonomiudvalget, hvis den ansatte er umiddelbart ansvarlig for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for økonomiudvalgets forvaltningsområde eller er umiddelbart ansvarlig for ledelsen af et under et stående udvalg hørende forvaltningsområde,

[...]”

Følgende fremgår af Lov om kommunernes styrelse, Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2010, s. 251, om § 29, stk. 5:

”Bestemmelsen regulerer de tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem er afskåret fra medlemskab af et udvalg m.v. på grund af den pågældendes ægtefælles eller samlevers ansættelse i kommunen. Bestemmelsen afskærer ikke fra medlemskab af kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen afgør, om et medlem er udelukket fra valg i henhold til bestemmelsen. [...]

Stk. 5 indebærer, at ægtefælleinhabilitet ikke foreligger i ethvert tilfælde, hvor den ansatte i kommunen, det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem lever i ægteskab eller ægteskabslignende forhold med, selv er udelukket fra medlemskab af et udvalg m.v. efter bestemmelserne i stk. 2-4. Er den ansatte selv udelukket fra medlemskab af et stående udvalg efter stk. 2, litra b, som følge af ledende administrative funktioner inden for udvalgets forvaltningsområde, uden at være umiddelbart ansvarlig herfor, eller er den ansatte selv udelukket fra medlemskab af økonomiudvalget efter stk. 3, litra a, uden at have de i litra b nævnte funktioner, dvs. der er tale om en ansat i økonomi-, løn- og personaleforvaltningen, der ikke er umiddelbart ansvarlig for eller i øvrigt har ledende administrative funktioner, vil den ansattes ægtefælle eller samlever i et forhold, som kan sidestilles med ægteskab, ikke være udelukket fra medlemskab af det stående udvalg henholdsvis økonomiudvalget.”

Følgende fremgår endvidere på s. 249 om forståelsen af udtrykket ”umiddelbart ansvarlig” i § 29:

”Ved ansatte, der over for et udvalg er umiddelbart ansvarlige for ledelsen af et forvaltningsområde, og disses stedfortrædere, jf. stk. 2, litra a, forstås tjenestegremschefer inden for de sagsområder, der er underlagt udvalget, og ansatte, som i henhold til praksis, stillingsbeskrivelse eller kompetencefordelingsplan er stedfortrædere for tjenestegremscheferne. Som eksempler på tjenestegremschefer kan nævnes socialinspektører, skoledirektører og stadsingeniører.”

Følgende fremgår af Forvaltningsret, Niels Fenger (red.), Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1. udgave 2018, s. 287, om retsvirkningerne ved overtrædelse af reglerne for generel inhabilitet:

”Retsvirkningerne ved overtrædelse af reglerne for generel inhabilitet adskiller sig fra retsvirkningerne af overtrædelse af speciel inhabilitet. Ligesom de specielle habilitetskrav har også de generelle habilitetskrav til formål at sikre, at der træffes saglige afgørelser. Imidlertid er habilitetsbedømmelsen grundlæggende anderledes, idet den ikke relaterer sig til den ansattes muligt uvedkommende interesse i den konkret foreliggende sag, men består i en prognose over risikoen for fremtidige interessekonflikter i et ubestemt antal endnu ikke foreliggende sager. Hvor der ikke tillige foreligger speciel inhabilitet – og afgørelsen af denne grund

som udgangspunkt må anses for ugyldig – er der herefter ikke grundlag for at opstille en formodning for, at en afgørelse, der er truffet under deltagelse af en generelt inhabil person, har været påvirket af usaglige hensyn. At den pågældende ikke burde have beklædt hvervet og allerede af denne grund ikke burde have deltaget i sagens behandling, kan således ikke i sig selv bevirke, at afgørelsen bliver ugyldig."

Endvidere fremgår følgende på s. 281 f. om retsvirkningerne ved overtrædelse af reglerne for speciel inhabilitet:

"Habilitetsreglerne i forvaltningslovens § 3 har karakter af garantiforskrifter. Brud på disse regler medfører derfor som udgangspunkt, at den trufne afgørelse bliver ugyldig. Dog vil ugyldighed normalt ikke indtræde, såfremt det kan fastslås, at afgørelsen dels er indholdsmæssigt korrekt, dels ikke ville have fået et andet (lovligt) indhold, såfremt der ikke forelå inhabilitet. [...]

Hvor en afgørelse er truffet af et kollegialt organ, vil det selvsagt ikke kunne påvises, at inhabiliteten har været uden betydning for sagens afgørelser, såfremt den inhabiles stemme har været udslagsgivende, jf. FOB 1976.150 og FOB 1977.242. Hvor den inhabiles stemme derimod ikke har været udslagsgivende, kan der være grund til at anlægge en konkret væsentlighedsvurdering, jf. U 2002.1325 Ø.

Det er imidlertid også i forhold til et enkelt medlems inhabilitet en forudsætning for at kunne fravige hovedreglen om, at inhabilitet medfører ugyldighed, at der kan skabes en rimelig sikkerhed for, at det inhabile medlem ikke har udøvet en afgørende påvirkning af de habile medlemmers holdning, f.eks. i forbindelse med en forudgående drøftelse i det pågældende organ, jf. FOB 2001.534 og FOB 2015-6."

Følgende fremgår desuden af Inhabilitet i forvaltningen, Hans Gammeltoft-Hansen, Karnov Group, 1. udgave 2011, s. 175 ff. om retsvirkningerne af speciel inhabilitet:

"I almindelighed skal tre grundbetingelser være opfyldt, for at en forvaltningsafgørelse kan erklæres ugyldig. For det første skal der foreligge en retlig mangel ved afgørelsen i form af tilsidesættelse af formelle eller materielle retlige krav. For det andet skal den pågældende retlige mangel være væsentlig; det vil, når det drejer

sig om formelle mangler, sige, at manglen skal være af en sådan karakter, at den i det mindste vil være egnet til at påvirke afgørelsens indhold. Og for det tredje må der ikke foreligge sådanne særlige omstændigheder, som afgørende taler imod at ophæve den pågældende afgørelse.

Inhabilitet udgør under alle omstændigheder en, formel, retlig mangel; så det er de to sidstnævnte betingelser, der er afgørende for vurderingen af ugyldighedsspørgsmålet.

[...]

Udgangspunktet er da også dette, at inhabilitetsmangler i almindelighed må medføre, at den trufne afgørelse er ugyldig.

[...]

Det anførte udgangspunkt, hvorefter inhabilitet – såfremt der ikke foreligger afgørende modhensyn – i sig selv medfører ugyldighed, modificeres i en række tilfælde. I overensstemmelse med den almindelige forvaltningsretlige ugyldighedslære knytter disse modifikationer sig til sondringen mellem henholdsvis generel og konkret væsentlighed.

[...] Konkret væsentlighed indebærer en skærpelse af ugyldighedsbetingelsen i den forstand, at det skal påvises, at den retlige mangel i den konkrete sag har haft indflydelse på afgørelsens indhold. [...] Er det [...] op til forvaltningen at afkræfte en forhåndsformodning om, at inhabiliteten har været af betydning for afgørelsens indhold, og godtgøre, at fejlen efter al sandsynlighed ingen som helst indflydelse har haft på sagens udfald, er der tale om en forholdsvis beskeden skærpelse i forhold til den rent generelle væsentlighedsbetingelse.

Det er denne sidste model, der inden for visse dele af inhabilitetsområdet finder anvendelse i praksis. Det almindelige udgangspunkt om, at inhabilitet medfører ugyldighed, fraviges i en række tilfælde, hvis det kan påvises med en til visshed grænsende sandsynlighed, at inhabiliteten ikke har haft nogen indflydelse på afgørelsens indhold.

Dette gælder i særlig grad ved afgørelser fra kollegiale organer, formentlig fordi det ved sådanne afgørelser, der bygger på forhandling og afstemning, alt andet lige lettere lader sig påvise, hvorvidt inhabiliteten konkret har haft nogen betydning for sagens udfald."

## **Sådan vurderer vi sagen**

Ankestyrelsen lægger til grund, at Lars Ejby har været medlem af Fredericia Kommunes økonomiudvalg fra den 1. januar 2014 (undtagen perioden 10. oktober 2016 – 1. januar 2018), og at hans ægtefælle i samme periode har været ansat som familiechef/koncernchef i Familie og Børnesundhed, som hører under kommunens Børne- og Skoleudvalg.

Ankestyrelsen vurderer, at det i tre perioder var i strid med lovgivningen, at Lars Ejby var medlem af økonomiudvalget i Fredericia Kommune.

Det skyldes, at Lars Ejbys ægtefælle i perioderne 1. oktober – 31. december 2014, 1. januar 2019 – 29. februar 2020 og 4. april – 31. juli 2020 efter Ankestyrelsens opfattelse var den umiddelbart ansvarlige for ledelsen af forvaltningsområdet Familie og Børnesundhed og således fungerede som tjenestegretnschef.

Vi lægger vægt på, at Kirsten Blæhr som familiechef/koncernchef for Familie og Børnesundhed har refereret direkte til kommunaldirektøren i disse perioder, og at der i disse perioder ikke har været udpeget en fagdirektør.

For perioderne efter den 1. januar 2019 lægger vi også vægt på beskrivelsen af koncernmodellen fra december 2018, som trådte i kraft pr. 1. januar 2019, hvoraf følgende fremgår:

”Kommunaldirektøren har det samlede overordnede ledelsesansvar og er hovedansvarlig for samarbejdet med borgmesteren, økonomiudvalget og byrådet. Koncern- og stabschefer har det faglige og ledelsesmæssige ansvar for de respektive koncern- og stabsområder, ansvaret for betjeningen af de tilhørende fagudvalg [...]”

Derudover lægger vi vægt på Fredericia Kommunes oplysninger til KL i januar 2019 om, at koncerncheferne er direkte ansvarlige for forvaltningsområderne.

På baggrund af sagens oplysninger lægger vi til grund, at aftalen for perioden ultimo marts – 31. oktober 2019 om, at chefen for Børn og Unge overtog den umiddelbare ledelse af Familie og Børnesundhed, ikke har været efterlevet i praksis. Det er på denne baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at aftalen ikke har haft betydning for spørgsmålet om Kirsten Blæhrs ledelsesansvar.

Oplysningerne om, at kommunaldirektøren har deltaget i udvalgsmøderne og i forberedelsen af dagsordener i de to perioder fra 1. januar 2019, ændrer heller ikke ved vurderingen af, at Kirsten Blæhr som koncernchef i de nævnte perioder har været den umiddelbart ansvarlige for området ifølge koncernmodellen.

Som det fremgår ovenfor, har kommunen i sit svar af 10. maj 2021 til Ankestyrelsen citeret følgende fra Lov om kommunernes styrelse, Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. udgave 2010, s. 247, om § 29, stk. 2 og 3:

"Med udtrykket "ansatte" i stk. 2 og 3 sigtes til alle, som varigt eller på åremål er ansat i kommunen, [...]. Helt kortvarige eller løse ansættelsesforhold, f.eks. lejlighedsvis vikararbejde, vil næppe udelukke medlemskab af et stående udvalg. Spørgsmålet må bero på omstændighederne i det konkrete tilfælde, [...]."

Kommunen har tilføjet, at det ikke fremgår, om tilsvarende korte perioder undtages fra rækkevidden af § 29, stk. 5, litra b.

Det citerede omhandler definitionen af udtrykket "ansatte", og om en person ved et helt kortvarigt eller løst ansættelsesforhold er omfattet af udtrykket "ansatte" i § 29's forstand. Der er i denne sag ikke tvivl om, at Kirsten Blæhr var ansat. Allerede fordi de perioder, hvor Kirsten Blæhr har været den umiddelbart ansvarlige, ikke kan betragtes som kortvarige, har vi ikke fundet anledning til at tage stilling til om et ganske kortvarigt ledelsesansvar kan have betydning for vurderingen efter § 29, stk.5, litra b.

#### *Retsvirkningen af inhabilitet*

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Fredericia Kommune bør fremfinde økonomiudvalgets beslutninger og afgørelser, som Lars Ejby har deltaget i, i perioderne 1. oktober – 31. december 2014, 1. januar 2019 – 29. februar 2020 og 4. april – 31. juli 2020.

Som det fremgår ovenfor, er retsvirkningerne ved overtrædelse af reglerne for generel inhabilitet forskellige fra retsvirkningerne af overtrædelse af speciel inhabilitet. Der er som udgangspunkt ikke grundlag for at formode, at en afgørelse har været påvirket af usaglige hensyn alene af den årsag, at en generelt inhabil person har deltaget i afgørelsen.

Fredericia Kommune bør derfor konkret vurdere, om Lars Ejby har været speciel inhabil efter reglerne om inhabilitet i forvaltningslovens § 3, i de enkelte sager, og om beslutningerne og afgørelserne af den grund må anses for ugyldige. Vi henviser til det ovenfor citerede fra henholdsvis Niels Fenger og Hans Gammeltoft-Hansen om den konkrete væsentlighedsvurdering i forhold til spørgsmålet om ugyldighed.

### **Vi beder om byrådets mærkninger til vores udtalelse**

Ankestyrelsen beder byrådet i Fredericia Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi offentliggør denne udtalelse på [www.ast.dk](http://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:**

Lars Ejby

### **Vi har anvendt:**

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovebkendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019