



INDENRIGSMINISTERIET  
KOMMUNALAFDELINGEN

Amtsrådsmedlem  
Bent Iversen  
Birkvej 6, V. Lindet  
6510 Gram

Dato: 2. oktober 1997  
Kontor: 4. kommunekontor  
J. nr.: 1997/1220/050-3  
Sagsbeh.: sdl

I telefaks af 23. april 1997 rettede De henvendelse til Indenrigsministeriet vedrørende Hanne Larsens dobbeltfunktion som leder af Sønderjyllands Amtskommunes rådgivningscenter i Aabenraa og medlem af Aabenraa Byråds socialudvalg, idet De anførte, at forvaltningen i Sønderjyllands Amtskommune på baggrund heraf var i gang med at forberede en indstilling til økonomiudvalget om at overflytte Hanne Larsen til andet arbejde.

Under henvisning hertil anmodede De Indenrigsministeriet, som amtskommunens tilsynsmyndighed, om en vurdering af det juridiske og forvaltningsmæssige grundlag for indstillingen om forflyttelse af Hanne Larsen. De anmodede endvidere om en vurdering af habilitetsspørgsmålet i forbindelse med Hanne Larsens dobbeltfunktion som byråds- og socialudvalgsmedlem og centerleder, herunder om Hanne Larsen generelt er afskåret fra at bestride begge funktioner.

Ved brev af 1. maj 1997 anmodede Indenrigsministeriet på baggrund af Deres henvendelse Sønderjyllands Amtskommune om en udtalelse i sagen.

Sønderjyllands Amtskommune besvarede Indenrigsministeriets høring ved brev af 16. juni 1997. I brevet anførtes bl.a. følgende:

"Sønderjyllands Amt finder ikke, at den aktuelle problemstilling (forflyttelse af en ansat til en anden stilling) er et spørgsmål, der kan eller skal afgøres efter den kommunale styrelseslovs og/eller forvaltningslovens bestemmelser vedrørende inhabilitet.

For amtet er det tale om et ansættelsesretligt problem, nærmere bestemt spørgsmålet om, hvorvidt Hanne Larsens dobbelthverv som henholdsvis amtskommunal ansat leder af rådgivningscentret i Aabenraa og som medlem af Aabenraa Byråds socialudvalg indebærer en for amtet som ansættelsesmyndighed uacceptabel interessekonflikt.

Sønderjyllands Amt har 4 rådgivningscentre, som er placeret i Haderslev, Sønderborg, Tønder og Aabenraa. Rådgivningscentret i Aabenraa betjener Aabenraa, Rødekro, Lundtoft, Tinglev og Bov kommuner med Aabenraa Kommune som den største kommune i centrets betjeningsområde.

Rådgivningscentrenes opgaver blev væsentligt ændret den 1. januar 1997, fra hvilket tidspunkt rådgivningscentrene kun har opgaver vedrørende stofmisbrugere samt tunge børnefamiliesager med misbrugsområdet som det mest ressourcetekrævende. Tidligere blev en væsentlig del af centrenes ressourcer brugt på psykoterapi og anden behandlingsstøtte til enkeltpersoner med forskellige typer af psykosociale vanskeligheder, ofte uden samarbejde med kommunerne i de konkrete sager.

Ifølge bistandslovens § 68 a, stk. 3, påhviler det såvel amtsrådet som kommunalbestyrelsen at samarbejde om den støttende indsats for stofmisbrugere. Grænserne for det formelle ansvar for henholdsvis amtet og kommunen i det samlede støtteforløb er ikke konkretiseret.

Af vejledningen om bistandslovens bestemmelser om social indsats for stofmisbrugere (nr. 187 af 14. december 1995) fremgår, at amtets opgaver kan strække sig fra den rådgivende og motiverende fase til egentlig behandling og den efterfølgende fase med opfølgende behandlingstilbud, mens opholdskommunens opgaver som udgangspunkt omfatter det kontaktskabende og opsøgende arbejde, ligesom den har opgaver i motiveringsfasen.

Som for andre borgere har kommunen endvidere ansvaret i relation til øvrige sociale tilbud som eksempelvis botilbud, revaliderings- og aktiveringstilbud, kontanthjælp m.v., herunder social støtte til misbrugers pårørende.

Hanne Larsen er rådgivningscentrets leder, der udover opgaven med at lede og fordele arbejdet, bl.a. har ansvaret for prioriteringen af centrets ressourcer på centrets opgaveområder og de konkrete opgaver, ansvaret for opstilling af en handleplan for den enkelte stofmisbruger, herunder prioritering mellem vægtningen af behandlingsindsatsen i snæver forstand og opholdskommunens tilbud i form af botilbud, aktivering og revalidering mv., samt forpligtigelsen til og ansvaret for at repræsentere amtets synspunkter desangående over for kommunernes socialudvalg.

Som leder skal Hanne Larsen endvidere medvirke ved amtets politikfastsættelse for blandt andet tiltag og projekter, der sigter mod behandling af misbrugere i rådgivningscentrets betjeningsområde, og som ansat ved en regional myndighed skal Hanne Larsen samtidig medvirke til, at der i forhold til de samlede amtslige ressourcer på behandlingsområdet ikke sker en uacceptabel forrykning kommunerne indbyrdes.

Langt hovedparten af rådgivningscentrets misbrugssager vedrører personer, som har Aabenraa Kommune som opholdskommune, og i ca. 80 pct. af sagerne indgår udover behandlingsindsatsen i snæver forstand i større eller mindre udstrækning andre sociale tilbud/foranstaltninger, hvor afgørelseskompetencen henhører under Aabenraa Byråds socialudvalgs forvaltningsområde, og hvor ydelsen er kommunalt finansieret.

Det er ikke realistisk at forestille sig, at Aabenraa Kommunes og amtets interesser i forbindelse med fastsættelse af serviceniveau, ressourcestyring mv. til misbrugsområdet altid vil være sammenfaldende, eller at der altid vil være overensstemmelse i vurderingen af, hvilke henholdsvis kommunale og/eller amtskommunale ydelser, der bør tilbydes den enkelte misbruger og dennes evt. pårørende.

Det følger af lønmodtagerens almindelige forpligtelser, herunder loyalitetsforpligtelsen, at lønmodtageren i forhold, der vedrører arbejdets udførelse, skal varetage arbejdsgiverens interesser forud for andre interesser, som lønmodtageren i øvrigt har påtaget sig at varetage, når en interessekonflikt kan opstå. En lønmodtager må så vidt muligt ikke stille sig i en situation, hvor der er betydelig fare for en sammenblanding. Lønmodtagerens forpligtelse er mere vidtgående, jo mere betroet den pågældende medarbejder er.

Det konkrete ansættelsesforholds karakter og arbejdets art taget i betragtning indebærer, at Hanne Larsen som centerleder er en betroet medarbejder, hvor amtet som ansættelsesmyndighed må stille vidtgående krav m.h.t. Hanne Larsens varetagelse af amtets interesser.

Der henvises i øvrigt nærmere til forvaltningsdirektør Lars Creutz' vedlagte notat af 5. maj 1997 og amtsrådets sekretariats vedlagte notat af 16. maj 1997.

Sønderjyllands Amts økonomiudvalg finder, at der ved Hanne Larsens medlemskab af Aabenraa Kommunes socialudvalg og som ansat leder af amtets rådgivningscenter i Aabenraa er en nærliggende risiko for, at Hanne Larsen kommer i situationer, hvor amtets interesser og kommunens interesser ikke er sammenfaldende, og hvor der kan opstå en sammenblanding af disse forskellige interesser.

På denne baggrund finder økonomiudvalget som ansættelsesmyndighed, at samtidig bestridelse af de to konkrete offentlige hverv tilsidesætter amtets forudsætninger for varetagelsen af opgaven som leder af Aabenraa rådgivningscenter.

Da Hanne Larsen ikke har ønsket at tage imod amtets tilbud om en anden tilsvarende stilling som leder af rådgivningscentret i Sønderborg, har økonomiudvalget besluttet, at Hanne Larsen under iagttagelse af gældende opsigelsesvarsel overføres til den ledige stilling som centerleder i Sønderborg.

I den anledning bemærkes, at en overførsel til anden stilling mod Hanne Larsens ønske først vil kunne effektueres efter Aabenraa Byråds konstituerende møde, idet Hanne Larsen har krav på et opsigelsesvarsel på 6 måneder. Da beslutningen om overførsel til en anden tilsvarende stilling konkret er begrundet i Hanne Larsens medlemsskab af Aabenraa Byråds socialudvalg vil denne beslutning bortfalde, såfremt Hanne Larsens medlemskab af socialudvalget ophører med udgangen af denne valgperiode.

Sønderjyllands Amt skal samtidig understrege, at amtet er positivt indstillet over for, at amtets ansatte, herunder ledere, aktivt deltager i kommunalpolitik. Alene på uddannelses- og socialforvaltningens område er der således yderligere 5 institutionsledere, som er kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det drejer sig om forstanderen for en døgninstitution for børn og unge, en leder for et beskyttet værksted, en leder for en revalideringsinstitution, en forstander for en boinstitution for voksne handicappede og en gymnasieinspektør.

De nævnte ledere er ikke medlemmer af de respektive byråds socialudvalg/kulturudvalg, men selvom dette havde været tilfældet, ville amtet ikke finde, at der her foreligger nogen interessekonflikt mellem de pågældendes egne interesser og amtets interesser som ansættelsesmyndighed. I modsætning til rådgivningscentrenes opgaver er de førnævnte institutionsområder karakteriseret ved en veldefineret opgavefordeling, herunder en klar og påregnelig finansiel omkostningsfordeling amtet og kommunerne imellem.

I øvrigt er amtet af den opfattelse, at den her beskrevne interessekonflikt mellem en ansats egne interesser og amtets interesser som arbejdsgiver også vil kunne forekomme i forhold til andre aktiviteter, f.eks. erhvervsvirksomhed, som en leder måtte være engageret i udenfor arbejdstiden.

Økonomiudvalget finder i øvrigt, at afgørelsen af en uenighed mellem amtet som ansættelsesmyndighed og Hanne Larsen/Hanne Larsens fagforbund angående ansættelsesmyndighedens beslutning om overførsel til anden stilling henhører under det fagretlige system."

I notatet af 5. maj 1997, udarbejdet af forvaltningsdirektøren for Uddannelses- og Socialforvaltningen, var bl.a. følgende anført:

"Med misbrugsområdet som kerneydelse er kommunesamarbejdet kommet betydeligt mere i fokus. Amterne har overtaget opgaven med metadonordination fra de praktiserende læger og har nu den afgørelseskompetence til at visitere stofmisbrugere til behandling, som kommunerne havde før. Dermed indtager misbrugsområdet en særstilling på det sociale område, idet amtet kan træffe beslutninger, som indebærer store udgifter for kommunerne, som skal betale halvdelen. På de fleste andre amtskommunale sociale ansvarsområder er det kommunerne, der har den endelige kompetence til at beslutte at iværksætte foranstaltninger.

Rådgivningscentrene er blevet krumtappen i samarbejdet mellem amt og kommuner på misbrugsområdet, og der er ved hvert rådgivningscenter nedsat et lokalt misbrugssamråd med centerlederen som formand. I misbrugssamrådet drøfter amt og kommuner såvel den generelle indsats som konkrete enkeltsager. Centerlederen er som formand tillagt ansvaret for og kompetencen til, at de fornødne beslutninger træffes. Rådgivningscentrens beliggenhedskommuner er fast repræsenteret i samrådet, fordi de som store bykommuner har de fleste sager. Det er derfor særligt vigtigt, at samarbejdet mellem rådgivnings-

center og beliggenhedskommune fungerer.

Centerlederen er som formand for det lokale misbrugssamråd ansvarlig for, at det besluttes, hvilke behandlingstilbud, der skal gives til misbrugerne, herunder tillagt kompetence til at visitere til ophold på amtets akutinstitution, hvor kommunerne skal betale halvdelen af dagtaksten. (Hanne Larsen har på et møde den 1. maj 1997 over for mig tilkendegivet, at det er visitationskompetencen, hun har. Lederen af akutinstitutionen har mulighed for at beslutte indskrivningstidspunktet./LC).

Det gensidigt forpligtende samarbejde med kommunerne er derved kommet i fokus for rådgivningscentre og vice versa. Blandt andet har amtet henstillet til kommunerne, at de kommunale repræsentanter i misbrugssamrådets møder er udstyret med kompetence til at indgå aftaler og træffe beslutninger. Ved hvert rådgivningscenter er der nu placeret en netværksmedarbejder, som i samarbejde med de kommunale socialforvaltninger skal sørge for opfølgning af afsluttede/afbrudte behandlingsforløb, hvilket også understreger centrenes rolle i samarbejdet mellem amt og kommune.

Vigtigheden af samarbejde mellem amt og kommune er fremhævet i bistandslovens § 68 a, stk. 3, hvor efter det påhviler såvel amtsråd som kommunalbestyrelse at samarbejde om den støttende indsats for stofmisbrugere, hvor ansvarsfordeling og serviceniveau aftales mellem amt og kommuner, og i Socialministeriets vejledning af 14. december 1995 om bistandslovens bestemmelser om social indsats for stofmisbrugere er det i afsnit II nærmere beskrevet, at det er af afgørende betydning for en samlet og helhedsorienteret indsats, at både amt og kommune påtager sig ansvar for såvel de egentlige behandlingstilbud som for det opsøgende, det omsorgsprægede, det aktiverende og det rehabiliterende arbejde. Socialministeriet tilkendegiver her, at det ikke er muligt mere konkret at angive grænserne for det formelle ansvar for henholdsvis amt og kommune i det samlede støtteforløb for en stofmisbruger. Dette må udspringe af det lokale samarbejde.

Rådgivningscentre er organiseret som amtskommunale institutioner, og centerlederne er institutionsledere med selvstændigt driftsansvar. Men rådgivningscentre adskiller sig fra de fleste andre amtskommunale institutioner ved, at samarbejdet med kommunerne indgår som en kerneydelse. Hvor andre institutioner typisk skal levere en serviceydelse (undervisning, behandling, beskæftigelse, pleje og pasning etc.), skal rådgivningscentre tillige være den stedlige repræsentant for amtets varetagelse og prioritering af amtsopgaverne inden for misbrugsområdet, der strækker sig fra rådgivning til egentlig behandling og opfølgning heraf.

...

Hanne Larsen har i egen erkendelse af, at hun ikke selv skal sagsbehandle sager, som kan havne i Aabenraa Kommunes socialudvalg sørget for, at disse sager sagsbehandles af hendes medarbejdere. Dermed har Hanne Larsen indirekte tilkendegivet, at hun er opmærksom på dobbeltrollens vanskeligheder, og hun sørger for, at der ikke sker nogen sammenblanding af hendes funktioner, når det drejer sig om disse individuelle klientsager.

Hanne Larsen er imidlertid ikke først og fremmest sagsbehandler. Hun er rådgivningscentrets leder, og hun har derfor bl.a. til opgave at lede og fordele arbejdet for centrets øvrige medarbejdere, at repræsentere amtet og amtets synspunkter over for bl.a. kommunerne, at medvirke ved amtets politikfastsættelse og træffe konkrete afgørelser i ofte dyre anbringelsessager, uanset om hun selv har været direkte involveret i sagsbehandlingen. Dertil kommer, at Hanne Larsen skal sørge for, centrets ressourcer prioriteres på centrets opgaveområder, konkrete opgaver, opstilling af handleplan for den enkelte stofmisbruger, herunder prioritering mellem vægtningen af behandlingsindsatsen i snæver forstand og opholdskommunens tilbud i form af botilbud, aktivering og revalidering m.v.

...

Sagen drejer sig om ledelsesretten, dvs. om retten til at lede og fordele arbejdet, - om amtets ret til at fastlægge Hanne Larsens arbejds-, kompetence- og ansvarsområde.

...

Jeg har intet at udsætte på Hanne Larsens evne og vilje til at være en velfungerende centerleder. Men jeg finder det problematisk, at Hanne Larsen er den stedlige ansvarlige for amtets relationer til og samarbejde med Aabenraa Kommune socialsektor, når hun samtidig er en del af samme sektor i kraft af sit medlemskab af kommunens socialudvalg. Dobbeltrollen har været der siden 1. januar 1994, men først ved omlægningen af centrets opgaver, som trådte fuldt i kraft pr. 1 januar 1997, er dette blevet et så væsentligt problem for amtet, at der er behov for ændringer i Hanne Larsens ansvarsområde. Årsagen er, at centerlederne nu indtager en nøglestilling i amtets relationer til kommunerne på misbrugsområdet."

I det omtalte notat af 16. maj 1997 udarbejdet af Amtsrådets sekretariat var bl.a. anført vedrørende opgavefordelingen på misbrugområdet:

"Som for andre borgere har kommunen endvidere ansvaret i relation til øvrige sociale tilbud som eks. vis botilbud, revaliderings- og aktiveringstilbud, kontanthjælp m.v., herunder social støtte til misbrugers pårørende.

Tilbud om støtte i form af dag- eller døgnophold til stofmisbrugere ydes af amtsrådet, d.v.s. at visitationsansvaret for personer, som på grund af stofmisbrug har behov for en særlig foranstaltning, nu påhviler amtsrådet. Visitationsansvaret for personer med andre svære adfærdsproblemer end stofmisbrug påhviler fortsat kommunalbestyrelsen, ligesom tilbud til unge under 18 år med misbrugsproblemer fortsat er et kommunalt ansvar. Dette gælder også, hvis foranstaltningen, kommunen har iværksat, opretholdes indtil den unge fylder 18 år.

Udgifterne til rådgivning, vejledning og opsøgende arbejde afholdes endeligt af den myndighed, der udfører opgaven.

Udgifterne ved døgnophold afholdes af amt og kommune med 50 pct. til hver.

Udgifterne ved medhjælpsordninger (medhjælpen kan tilknyttes bofællesskaber som andre boformer) og væresteder for stofmisbrugere (en kommune kan etablere og drive åbne være- og omsorgssteder eller overlade opgaven til en selvejende institution, forening mv.) afholdes af kommune og amt med 50 pct. til hver.

Udgifterne til øvrige sociale tilbud som eks. vis botilbud, revaliderings- og aktiveringstilbud, kontanthjælp m.v., herunder social støtte til misbrugers pårørende, afholdes af kommunen.

Opstår der uenighed mellem en kommune og amtet om de tilbud, som amtet tilbyder en stofmisbruger efter § 68 a, stk. 2 (dag- eller døgnophold til stofmisbruger), vil kommunen kunne indbringe amtets afgørelse for Den Sociale Ankestyrelse. Amtet kan ikke påklage kommunens afgørelser vedr. øvrige sociale støttetilbud som eks. vis. botilbud, aktivering, revalidering, kontanthjælpsydelse, herunder sociale støttetilbud til pårørende."

Sønderjyllands Amtskommune fremsendte endvidere til Indenrigsministeriet en kopi af brev af 16. juni 1997 til Hanne Larsen.

Amtskommunen meddelte i brevet til Hanne Larsen, at amtskommunen havde besluttet at forflytte hende fra stillingen som leder af Rådgivningscenter Aabenraa til stillingen som leder af Rådgivningscenter Sønderborg. Amtskommunen anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Baggrunden for beslutningen er, at økonomiudvalget finder, at der er en konflikt mellem varetagelsen af stillingen som leder af det rådgivningscenter, der betjener Aabenraa Kommune, og dit hverv som medlem af Aabenraa Kommunes socialudvalg.

Økonomiudvalget har konkret vurderet, at konfliktsituationen er uacceptabel for amtet som arbejdsgiver, og har herved lagt særlig vægt på, at der på det opgaveområde, som rådgivningscentret beskæftiger sig med (misbrugsområdet og tunge børnefamiliesager), fordres et omfattende samarbejde mellem amt og kommune, og at samarbejde og foranstaltninger skal udvikles i et samspil mellem amt og kommune, at kommunens opgaver vedr. misbrug og børnesager varetages af socialudvalget, at kommunen kan påklage amtets behandlingsforanstaltninger på området, og at amtets og kommunens foranstaltninger for misbrugere har en indbyrdes afhængighed og at tilbuddene og samarbejdet herom påvirker de to myndigheders omkostninger og omkostningsfordelingen.

Der er endelig lagt vægt på, at der er tillagt rådgivningscenterlederne et betydeligt ansvar for amtets varetagelse af misbrugsområdet, herunder ikke mindst på amtets samarbejde og samspil med kommunerne inden for centrenes geografiske dækningsområde, og at centerlederne har ansvaret for konkret opgaveløsning og er tillagt en væsentlig rolle som medvirkende ved udformningen af amtets politik på området.

Der er tale om en midlertidig forflyttelse til stillingen i Sønderborg, og forflyttelsen kan ophæves eller annulleres, hvis den situation, der er beskrevet ovenfor, ændres. Herefter vil du kunne vende tilbage til/blive i stillingen som leder af Rådgivningscentret i Aabenraa."

Det fremgår af sagens akter, at Hanne Larsen i Aabenraa Kommunes socialudvalg i 1996 har erklæret sig inhabil fire gange. I perioden fra 1. januar til 14. maj 1997 har Hanne Larsen erklæret sig inhabil tre gange.

Indenrigsministeriet har endelig indhentet en udtalelse fra Hanne Larsen, der i brev af 31. august 1997 bl.a. har udtalt følgende:

"Siden bistandslovens ikrafttræden pr. 1.1.96 om øget indsats overfor stofmisbrugere, hvorefter amterne har fået overdraget ansvaret for metadonordination og kompetence til at visitere misbrugerne til døgnbehandling, har sådanne sager ikke været behandlet i Aabenraa Kommunes Socialudvalg.

...at jeg er mit lederansvar bevidst ved at være medunderskriver på alle indstillinger til kommunerne, såfremt jeg ikke selv har haft sagen.

Af ... [organisationsplan for RC'ers to hovedområder] fremgår tydeligt, hvem der har lederansvaret, som ikke på noget tidspunkt har været uddelegeret.

Af ... [brev af 26. marts 1997 fra Sønderjyllands Amtskommune til centerlederne ved de 4 rådgivningscentre] fremgår, at amtets misbrugsafsnit på Amtsgården har den endelige beslutningskompetence i døgnanbringelsessager, såfremt der skulle være uenighed i det lokale misbrugssamråd (LMS), hvilket ikke siden LMS'ets oprettelse pr. 1.9.96 og til dato har været tilfældet.

....

Sønderjyllands Amt kan fortsat ikke udsætte nogen kritik af mit arbejde og har hidtil ikke kunnet give nogen forklaring på deres udtalelser:

-"en ubegrundet frygt for, at Hanne Larsen indeni kunne have svært ved at skelne, hvornår institutionsleder og hvornår socialudvalgsmedlem, og hvor Hanne Larsen kunne have speciel viden om specielle emner som socialudvalgsmedlem (udtalt af forvaltn. dir. Lars Creutz i det første møde om verserende sag den 10.1.97)

"det er bedre at forebygge end helbrede" (udtalt af amtskomm. dir. Finn Hansen i telefonsamtale den 15.3.97 overfor undertegnede).

Med andre ord: på grund af noget udefinerbart og ubegrundet, indstilles jeg nu til afskedigelse såfremt jeg som fortsat socialudvalgsmedlem efter 1.1.98 ikke vil modtage amtets tilbud om forflyttelse til Rådgivningscentret i Sønderborg."

Som bilag til udtalelsen har Hanne Larsen bl.a. vedlagt en erklæring af 18. april 1997 fra borgmester Jørgen Witte, Aabenraa. Erklæringen er sålydende:

"Med henvisning til den verserende debat om din varetagelse af begge ovennævnte funktioner, bekræfter jeg gerne, at det mig bekendt aldrig har givet anledning til problemer for hverken Byråd eller socialudvalg, at du samtidig med dine hverv her er ansat som leder af Rådgivningscentret i Aabenraa."

I den anledning skal Indenrigsministeriet meddele, at ministeriet fører tilsyn med, at amtskommunerne overholder lovgivningen herunder offentligretlige retsgrundsætninger, jf. § 47 og § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995).

Indenrigsministeriet kan ikke tage stilling til, om amtskommunernes sagsbehandling er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til spørgsmål vedrørende skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen.

Indenrigsministeriet kan endvidere ikke tage stilling til spørgsmål af privatretlig karakter og uoverensstemmelser mellem et amtsråd og dets ansatte.

Ministeriet kan dog altid, også i sager om uoverensstemmelser mellem amtskommunen og dens ansatte, påse, at amtskommunen ikke tilsidesætter almindelige offentligretlige retsgrundsætninger, idet amtskommunen altid, også når den handler som arbejdsgiver, er undergivet disse begrænsninger i sin råden. Der henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 1996, side 242.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Hanne Larsens hverv som socialudvalgsmedlem i Aabenraa Kommune er uforeneligt med stillingen som leder af Sønderjyllands Amtskommunes rådgivningscenter i Aabenraa, skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

§ 29, stk. 2, i den kommunale styrelseslov (lovbekendtgørelse nr. 615 af 18. juli 1995) har følgende ordlyd:

"Medlemskab af et stående udvalg er udelukket for

a) ansatte, der over for udvalget er umiddelbart ansvarlige for ledelsen af et forvaltningsområde og disses stedfortrædere og

b) ansatte, der i øvrigt har ledende administrative funktioner inden for et forvaltningsområde, der henhører under udvalget."

Baggrunden for bestemmelsen er, at det er uhensigtsmæssigt, at en person er medlem af et udvalg, hvis den pågældende som følge af sin tjenstlige virksomhed i kommunen hyppigt vil være afskåret fra at deltage i sagernes behandling i udvalget på grund af konkret inhabilitet. Hertil kommer, at det kan være principielt betænkeligt, at en kommunalt ansat som udvalgsmedlem kan deltage i tilsyn og kontrol med bl.a. sin egen tjenstlige virksomhed.

Der kan nærmere henvises til den kommenterede kommunale styrelseslov, 1996, side 169.

Spørgsmålet om amtskommunalt ansattes medlemskab af stående udvalg i en primærkommune er derimod

ikke reguleret i den kommunale styrelseslov. Spørgsmålet er heller ikke reguleret i forvaltningsloven, der alene indeholder regler om konkret inhabilitet. Spørgsmålet må derfor afgøres på grundlag af de uskrevne retsgrundsætninger om generel inhabilitet.

Reglerne om generel inhabilitet er udtryk for en retsgrundsætning eller praksis, hvorefter det er en almindelig forudsætning for at beklæde poster i den offentlige forvaltning, at den pågældende ikke er eller kommer i en situation, hvor vedkommende relativt hyppigt vil være afskåret fra at udføre sin funktion på grund af speciel inhabilitet. Således bygger forvaltningslovens bestemmelser om speciel inhabilitet på en forudsætning om, at det ved udpegning af personer til at varetage hverv inden for den offentlige forvaltning tilstræbes at undgå at udpege nogen, for hvis vedkommende det på forhånd må forudses, at der jævnlige vil opstå tilfælde af speciel inhabilitet.

Ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger generel inhabilitet, vil ikke alene hyppigheden af den specielle inhabilitet, men også sagernes betydning skulle tillægges vægt.

Imod en for udbredt anvendelse af princippet om generel inhabilitet taler hensynet til medlemskab af folkevalgte organer, da det principielt er problematisk at udelukke visse personer eller persongrupper fra bestemte hverv, som i øvrigt besættes ved demokratiske valg.

Der henvises nærmere til den kommenterede forvaltningslov ved John Vogter m.fl., 1992, side 67 ff.

Hanne Larsen har i 1996 og 1997 alene erklæret sig inhabil ved behandlingen af ialt syv sager i Aabenraa Kommunes Socialudvalg.

På baggrund heraf er det Indenrigsministeriets opfattelse, at der ikke i medfør af de uskrevne retsgrundsætninger om generel inhabilitet er noget til hinder for, at Hanne Larsen er medlem af Aabenraa Byråds socialudvalg samtidig med, at hun er leder af rådgivningscentret i Aabenraa.

For så vidt angår Sønderjyllands Amtsråds beslutning af 16. juni 1997 om at forflytte Hanne Larsen skal Indenrigsministeriet, som anført ovenfor, bemærke, at ministeriet ikke har kompetence til at tage stilling til de ansættelsesretlige spørgsmål, sagen rejser.

Indenrigsministeriet kan dog, jf. ovenfor, påse, at amtskommunen ved sin beslutning om forflyttelse af Hanne Larsen ikke har tilsidesat almindelige offentligretlige retsgrundsætninger.

Indenrigsministeriet kan således tage stilling til, hvorvidt de almindelige forvaltningsretlige krav om saglighed i forvaltningen er overholdt ved beslutningen om forflyttelsen af Hanne Larsen.

§ 68 a, stk. 2, 3, og 4, i bistandsloven (lovbekendtgørelse nr. 110 af 26. februar 1996 som senest ændret ved lov nr. 459 af 10. juni 1997) har følgende ordlyd:

"Stk. 2. Tilbud om støtte i form af dag- eller døgnophold til stofmisbrugere, jf. stk. 1, ydes af amtsrådet.

Stk. 3. Det påhviler såvel amtsråd som kommunalbestyrelse at samarbejde om den støttende indsats for stofmisbrugere.

Stk. 4. Amtsrådet kan efter aftale med kommunalbestyrelsen overlade denne at tilbyde støtte til stofmisbrugere med ophold i kommunen."

I pkt. 13 i Socialministeriets vejledning om bistandslovens bestemmelser om social indsats for stofmisbrugere (nr. 187 af 4. december 1995) anføres bl.a., at det ikke er muligt mere konkret at angive grænserne for det formelle ansvar for henholdsvis amtskommunen og kommunen i det samlede støtteforløb for en stofmisbruger.



Det fremgår af Sønderjyllands Amtskommunes brev af 16. juni 1997 til Hanne Larsen samt amtskommunens brev af 16. juni 1997 med bilag til Indenrigsministeriet, at amtskommunens beslutning om at forflytte Hanne Larsen fra stillingen som leder af rådgivningscentret i Aabenraa til stillingen som leder af Rådgivningscentret i Sønderborg er begrundet i, at amtskommunen er af den opfattelse, at det ikke er realistisk at forestille sig, at amtskommunen og Aabenraa Kommune altid vil have sammenfaldende interesser. Dette skyldes bl.a., at lovgivningen på misbrugsområdet ikke klart angiver fordelingen af ansvar mellem amtskommunen og kommunen. Hertil kommer, at amtskommunen træffer afgørelser i misbrugssager, der på grund af delt finansiering mellem kommune og amtskommune indebærer store udgifter for kommunen.

Sønderjyllands Amtskommune er derfor af den opfattelse, at det er nærliggende, at Hanne Larsen ved varetagelsen af sit arbejde som centerleder i Rådgivningscenter Aabenraa, der behandler stofmisbrugere fra Aabenraa Kommune, kommer i situationer, hvor der ikke er sammenfaldende interesser mellem Sønderjyllands Amtskommune og Aabenraa Kommune, og hvor der kan opstå en sammenblanding af disse interesser. Hanne Larsen kan derfor komme i en situation, hvor loyaliteten i forhold til amtskommunen ikke er ubetinget.

Dette finder amtskommunen, da Hanne Larsen - som betroet medarbejder - i særlig høj grad skal varetage amtskommunens interesser, uacceptabelt.

Sønderjyllands Amtskommune har således ved beslutningen om at forflytte Hanne Larsen lagt vægt på, at Hanne Larsen - efter amtskommunens vurdering - ikke fuldt ud kan opfylde de loyalitetskrav, som amtskommunen stiller til lederen af rådgivningscentret i Aabenraa.

Et sådant hensyn kan efter Indenrigsministeriets opfattelse ikke generelt anses for usagligt ud fra en forvaltningsretlig vurdering.

Der er ikke i de sagsakter, som Indenrigsministeriet er i besiddelse af, oplysninger, der tyder på, at amtskommunen ved beslutningen om at forflytte Hanne Larsen har inddraget ulovlige kriterier, såsom f.eks. Hanne Larsens partipolitiske tilhørsforhold.

Indenrigsministeriet skal endvidere bemærke, at det forhold, at Hanne Larsen hverken efter styrelseslovens regler eller de uskrevne regler om generel inhabilitet er afskåret fra at varetage hvervet som medlem af Aabenraa Byråd og kommunens socialudvalg samtidig med, at hun er leder af rådgivningscentret i Aabenraa, efter ministeriets opfattelse ikke medfører, at det kan anses for usagligt, at amtskommunen ved beslutningen om at forflytte Hanne Larsen har lagt vægt på et loyalitetshensyn.

Baggrunden for reglerne i styrelsesloven og de uskrevne retsgrundsætninger om generel inhabilitet er, som ovenfor anført, at det bør undgås, at medarbejdere ansættes til varetagelse af hverv inden for den offentlige forvaltning, hvis det på forhånd må forudses, at der jævnligt vil opstå tilfælde af speciel inhabilitet, og dermed at den pågældende jævnligt vil være afskåret fra at udføre sin funktion.

Sønderjyllands Amtskommunes vurdering af Hanne Larsens loyalitet er foretaget af amtskommunen i dens egenskab af arbejdsgiver. De krav, amtskommunen stiller til Hanne Larsens uafhængighed af andre interesser, er mere vidtgående end hvad der følger af reglerne om generel inhabilitet.

Det er imidlertid Indenrigsministeriets opfattelse, at det ikke kan anses for uforeneligt med de almindelige forvaltningsretlige krav om saglighed i forvaltningen, at en amtskommune i sin egenskab af arbejdsgiver stiller krav, der er mere vidtgående end de gældende regler om inhabilitet.

Indenrigsministeriet finder på denne baggrund ikke, at Sønderjyllands Amtskommunes beslutning om at forflytte Hanne Larsen er uforeneligt med de almindelige forvaltningsretlige krav om saglighed i forvaltningen.

Det bemærkes, at ministeriet ikke herved har taget stilling til, hvorvidt amtskommunens beslutning ud fra en ansættelsesretlig vurdering er lovlig.

Indenrigsministeriet har på det foreliggende grundlag, og idet der ikke over for ministeriet er rejst spørgsmål om lovligheden af afgørelsen i relation til de forvaltningsprocessuelle regler i bl.a. forvaltningsloven, ikke fundet anledning gå ind i en nærmere undersøgelse af disse spørgsmål.

Indenrigsministeriet foretager derfor ikke videre i sagen.

Kopi af dette brev er i dag sendt til Sønderjyllands Amtskommune, Aabenraa Kommune og Hanne Larsen.

Med venlig hilsen

Birte Weiss

/

Torben Sørensen