

Notat

| | | |
|-----------------|------------------|---|
| Til | FL | Juridisk Kontor FB |
| Kopi til | Indtast Kopi til | Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen |
| Fra | Allan Ramsgaard | Sønderbro 12 |
| Sagsnr. | 2017-029673 | 9000 Aalborg |
| | | Init.: AR |

7. juni 2017

Udvalgsmedlemmer som bisiddere eller partsrepræsentanter

Jeg er blevet bedt om et notat, der afklarer, hvorledes medlemmer af et politisk udvalg kan agere som bisidder eller partsrepræsentant for borgere i disses sag i kommunen.

Bisidder og partsrepræsentanter

Der står i forvaltningslovens § 8, at enhver på et hvilket som helst tidspunkt af sagens behandling har ret til at lade sig repræsentere eller bistå af en anden. Det er en vigtig forvaltningsretlig rettighed for borgerne, der blandt andet skal give en øget retssikkerhed i borgerens møde med forvaltningen.

Bistanden rækker fra en person, der blot er til stede under mødet med forvaltningen til en partsrepræsentant, der i videst mulig omfang træder i stedet for parten overfor forvaltningen, som fx advokater og revisorer. Det er parten (borgeren), der definerer hvilken rolle repræsentanten har.

I nogle tilfælde er det åbenlyst, hvordan parten har defineret repræsentantens rolle. Det kan også følge af repræsentantens titel. Fx er det alment accepteret, at en advokat indtræder som partsrepræsentant og blandt andet træder ind i korrespondancen med forvaltningen. Ved usikkerhed må forvaltningen afklare denne ved at spørge borgeren. Det er ofte benyttet at bede om en samtykkeerklæring, hvori parten beskriver repræsentantens rettigheder.

En partsrepræsentant kan højst få samme rettigheder som parten (borgeren) selv. Der er ikke videregående rettigheder.

En advokat for forældrene til en over 18 årig ung kan fx ikke uden den unges samtykke få adgang til den unges personlige oplysninger. Det kan forældrene heller ikke.

En ansat i kommunen, der repræsenterer en part i en sag, må ikke bruge sin stilling i kommunen til at få adgang til oplysninger, som parten ikke selv kan få. Det følger af princippet i forvaltningslovens § 32. En ansat skal i det hele taget skelne skarpt mellem sin funktion som ansat og sin rolle som bisidder eller partsrepræsentant og ikke blande disse roller sammen. Parten skal ikke opnå en særligt begunstiget position ved at være repræsenteret af en ansat i forvaltningen.

Rådmanden

I Aalborg Kommune er der mellemformstyre med delt administration. Det udmønter sig i, at en del af den kompetence, som borgmesteren har i udvalgsstyrede kommuner, ligger hos rådmændene i Aalborg Kommune.

Rådmanden har derfor en række funktioner som bindeled mellem forvaltningen og det politiske udvalg (hvilket følgerlig er funktion, som det enkelte udvalgsmedlem ikke har):

- **Øverste ledelsesfunktion** i forhold til forvaltningens administration
- Rådmanden er **formelt bindeled mellem udvalget og administrationen**. Det betyder (formelt set), at alle henvendelser fra udvalgsmedlemmer til administrationen skal gå via rådmanden, jf. styrelseslovens § 9, stk. 2. Det gælder fx henvendelser om sagsindsigt og institutionsbesøg. Henvend-

delder til forvaltningen vil dog med rådmandens samtykke kunne ske, ligesom det i praksis accepteres, at rådmanden efterfølgende underrettes om rutineprægede henvendelser til forvaltningen. Retter et kommunalbestyrelsesmedlem uberettiget henvendelse til ansatte i forvaltningen m.v., kan dette påtales af rådmanden eller kommunalbestyrelsen, ligesom det kan indskærpes over for de ansatte, at medlemmet ikke har ret til uden om rådmanden at indhente oplysninger eller sagsmateriale. Praksis i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen er i udstrakt grad, at udvalgsmedlemmer retter henvendelse til direktionen uden om Rådmanden

- **Som øverste daglige leder af forvaltningen har rådmanden ansvaret for, at alle formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen er i orden**, dvs. at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af kommunens opgaver, at de ansatte iagttager god forvaltningsskik, at der internt tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer, og at der sikres den fornødne koordination mellem sammenhængende sagsområder. Rådmanden vil kunne udstede generelle instrukser om de formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen.
- Hvis rådmanden bliver opmærksom på **mangler ved den kommunale administration**, f.eks. vedrørende medarbejdernes kvalifikationer eller indretningen af administrationen, påhviler det rådmanden at søge manglerne afhjulpet og om fornødent indbringe spørgsmålet for økonomiudvalget, under hvis område administrationens struktur og indretning henhører, og derefter om fornødent for kommunalbestyrelsen, således at disse organer kan tage stilling til, hvad der skal foretages for at afbøde manglerne.
- Som en forudsætning for varetagelsen af de her nævnte opgaver må det antages, at **rådmanden har adgang til at føre tilsyn med alle dele af forvaltningen og afkræve alle ansatte de oplysninger, som er nødvendige for udøvelsen af dette tilsyn**.
- **Klager over kommunens personales optræden eller formelle forhold vedrørende sagsbehandlingen** bør i første omgang rettes til rådmanden, der har pligt til at sørge for, at der sker den fornødne undersøgelse af forholdene. Selv om der ikke er noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen behandler spørgsmål vedrørende den enkelte ansattes varetagelse af sit hverv, vil det være naturligt, at rådmanden som den umiddelbart ansvarlige får lejlighed til først at tage stilling til klagen. Kommunalbestyrelsen vil kunne drøfte og eventuelt ændre rådmandens afgørelse af klagen. Der er altså en kontrolfunktion indbygget, hvor økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen kan kontrollere rådmandens virksomhed. Dermed også for det enkelte udvalgsmedlem, som kan rejse sager i kommunalbestyrelsen.
- Som øverste daglige leder af forvaltningen har rådmanden ansvaret for sagernes ekspedition, men rådmanden har ikke nogen kompetence med hensyn til **sagernes indhold**. Rådmanden har ingen **instruktionsbeføjelse eller omgørelsesret** med hensyn til forvaltningens beslutninger om, hvorledes sagerne skal afgøres, eller om konkrete sagsbehandlingsskridt, og rådmanden kan ikke selv træffe afgørelse i sagerne.

Udvalgsmedlemmer

Disse bemærkninger om rådmandens funktioner er medtaget for at illustrere grænserne også for udvalgsmedlemmers kompetence.

Det sidste punkt er særlig relevant. Heller ikke udvalgsmedlemmer har instruktionsbeføjelse eller omgørelsesret i forhold til forvaltningens virksomhed i de enkelte sager. Udvalgsmedlemmet kan rejse sager i udvalget på baggrund af konkrete situationer, som udvalgsmedlemmet har kendskab til, men sat på spidsen kan heller ikke det samlede udvalg træffe konkret afgørelse i en enkelt sag.

Udvalgsmedlemmet må således ikke overfor forvaltningen diktere, at en sag skal afgøres på en bestemt måde. Der er en fin skelnen mellem, at udvalget på den ene side drøfter enkeltsager og naturligt har meninger om, hvorledes de bør afgøres eller opstiller principper for fremtidige prioriteringer, og på den anden side hvornår udvalget faktisk træffer afgørelse i den enkelte sag.

Rollen som partsrepræsentant er en anden end udvalgsmedlemmets. Som partsrepræsentant vil man forsøge at opnå et så gunstigt resultat for parten som muligt. Det indebærer, at man vil forsøge at påvirke forvaltningen til at nå et bestemt resultat eller en særlig proces. Hvis man samtidig påvirker sagen som udvalgsmedlem, rejser det berettiget mistanke om, at sagens afgørelse er baseret på usaglige/ulovlige hensyn. Den problemstilling bliver endnu tydeligere, hvis der er flere borgere med modstridende interesser i sagen, fx forældre, der er uenige, og udvalgsmedlemmet er partsrepræsentant for den ene forælder.

Sat på spidsen vil dette være ulovligt i forhold til kommunestyrelsesloven og de almindelige forvaltningsretlige principper.

Omvendt kan ingen forbyde et udvalgsmedlem at være bisidder eller partsrepræsentant i enkeltsager. Der kan måske også argumenteres for, at det kan give en særlig indsigt, som kan være relevant i det politiske arbejde.

Derfor er det min **anbefaling**, at udvalgsmedlemmer, der indtræder som repræsentant for en part i en sag i forvaltningen gør sig selv, parten og forvaltningen bekendt med sin rolle i sagen og ikke blander rollen som repræsentant sammen med rollen som udvalgsmedlem.

Sagt på en anden måde: Udvalgsmedlemmet skal som repræsentant optræde som om sagen verserede i en anden kommune, hvor udvalgsmedlemmet ikke kan få andre oplysninger end partens eller påvirke beslutningsprocesser.

Hvis reglerne overtrædes af et udvalgsmedlem, er det formelt rådmanden, der kan påtale det. Hvis udvalgsmedlemmet overtræder reglerne om tavshedspligt (ved at give oplysninger uberettiget videre) er det en overtrædelse af straffelovens § 152.

Inhabilitet

Udvalgsmedlemmet kan være så tæt inde i sagen, at der forekomme oplysninger om habilitet i beslutninger i udvalget. Hvis udfaldet af en udvalgsbehandling har stor betydning for en part, som medlemmet er partsrepræsentant for og har fået en tæt tilknytning til, er der en risiko for, at denne relation kan påvirke medlemmet i behandlingen i udvalget. Derfor kan der være inhabilitet, om end at der skal en del til for at inhabilitet indtræder. Det er udvalgsmedlemmet, der selv er forpligtet til at gøre opmærksom på en mulig interessekonflikt.

Eksempler

Udvalgsmedlemmet kontaktes af forældre til et barn under 18 år i en sag om foranstaltninger efter service-lovens § 52. De anmoder om at udvalgsmedlemmet er bisidder, tager med til møder og støtter dem. Viser sagens papirer. Det ligger inden for rammen.

Hvis de beder udvalgsmedlemmet være deres partsrepræsentant og skrive til kommunen, ligger det også inden for rammerne.

Et andet eksempel. En mor beder udvalgsmedlemmet være partsrepræsentant i en sag, hvor forældrene er meget uenige. Der er nogle papirer i sagen om far, som mor har fået afslag på aktindsigt i. Udvalgsmedlemmet har i den funktion adgang til at se disse papirer. Hvis udvalgsmedlemmet lader oplysningerne gå videre til moren, vil det være en overtrædelse af tavshedspligten. Det er i det hele taget et problem, fordi det er vanskeligt for udvalgsmedlemmet at se bort fra sin viden. Min anbefaling er, at man ikke opsøger disse oplysninger for ikke at løbe en risiko for at overtræde tavshedspligten.

Hvis udvalgsmedlemmet har fået en orientering i sagen fra forvaltningen som udvalgsmedlem, og i den forbindelse fået særlig viden, må den ikke gå videre til parten. Igen er det vanskeligt at skille tingene ad, hvorfor jeg anbefaler, at man enten holder sig ude af sagen i udvalget eller frasiger sig at være partsrepræsentant. Der kan potentielt være en interessekonflikt, der kan medføre, at medlemmet bliver inhabilt i udvalgsbehandlingen. Det vil i givet fald være en konkret vurdering i hver enkelt sag.

Et tredje eksempel. Forældrene til en ung over 18 år beder medlemmet om at være partsrepræsentant. De føler ikke, de bliver involveret nok i sagsbehandlingen og frygter, at forvaltningen "kører om hjørner" med deres barn. Den unge har ikke megen kontakt med forældrene. Udvalgsmedlemmet spørger til sagen som udvalgsmedlem og får en orientering, som indeholder oplysninger om den unge. Disse oplysninger indgår efterfølgende i udvalgsmedlemmets samtale med forældrene. Hvis der foreligger samtykke fra den unge til udlevering af oplysninger til forældrene, vil det være lovligt at udveksle oplysningerne. Hvis den unge ikke har givet samtykke, vil det være en strafbar overtrædelse af tavshedspligten.

Et fjerde eksempel. På møde som partsrepræsentant med forvaltningen siger udvalgsmedlemmet, at man i udvalget har drøftet en lignende situation og der er enige om, at det skal løses på en bestemt måde, fx ved bevilling. Det vil være en ulovlig påvirkning af forvaltningens afgørelse.

Derimod vil det være lovligt, hvis udvalgsmedlemmet på baggrund af deltagelse i et sagsforløb, bringer nogle problemstillinger op til drøftelse i udvalget.