

Større undersøgelse

til

Sundheds- og Omsorgsudvalget

vedrørende

Sundhedsforvaltningen

**Administrationsaftalen mellem De Gamles By og  
KAB**

8. april 2005

# Administrationsaftalen mellem De gamles By og KAB

## Indholdsfortegnelse

|  | <b>Side</b> |
|--|-------------|
| <b>I. Resumé</b> .....   | 3           |
| <b>II. Indledning</b> .....  | 7           |
| Formål .....   | 7           |
| Afgrænsning .....  | 8           |
| Metode .....   | 9           |
| <b>III. Baggrund</b> .....   | 11          |
| De Gamles By .....   | 11          |
| KAB .....  | 12          |
| Lovgivningen i korte træk .....  | 15          |
| <b>IV. Administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB</b> ....                                | 17          |
| Perioden frem til første aftaleindgåelse den 19. juli 1993 .....                                       | 17          |
| Administrationsaftalen af 25. november 1994 .....  | 24          |
| Administrationsaftalen af 29. marts 1996 .....   | 26          |
| Tiden frem til 31. december 1997 .....   | 28          |
| Tiden frem til 31. december 2001 .....   | 29          |
| Tiden frem til 31. december 2004 .....   | 32          |
| <b>V. Det politiske ansvar</b> .....   | 35          |
| Det politiske ansvar .....   | 35          |
| Det retlige ansvar (sanktioner) .....  | 36          |
| Udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed og ombudsmanden ....                                     | 38          |
| Revisionsdirektoratets bemærkninger .....  | 39          |
| Sundhedsborgmester Lars Engberg 1992-1997 .....  | 40          |
| Sundhedsborgmester Peter Martinussen 1998-2001 .....   | 42          |
| Sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierø 2002-2004 .....   | 42          |
| Anbefalinger .....   | 44          |
| <b>VI. Habiliteten for sundhedsborgmester Lars Engberg ved kommunens aftaleindgåelse med KAB</b> ..... | 45          |

## I. Resumé

1. Revisionsdirektoratets undersøgelse af administrationsaftalen mellem De Gamles By og KAB er udført efter anmodning af 21. december 2004 fra Revisionsudvalget.

Udvalgets anmodning til Revisionsdirektoratet hviler på opfordring fra Jens Johansen, medlem af Sundheds- og Omsorgsudvalget, og overborgmester Lars Engberg, tidligere sundhedsborgmester.

Administrationsaftalen vedrører bygningsdrift og administration af lejeaftalerne for beboerne i De Gamles By.

Opfordringen har baggrund i KAB's varsling af betydelige huslejestigninger over for beboerne i De Gamles By (DGB). Varslingen af huslejestigningerne har også bevirket, at Revisionsdirektoratet i øjeblikket gennemfører 2 undersøgelser om dels aftaler og kontrakter på plejehjemsområdet dels aftaler og kontrakter på øvrige decentrale områder i Københavns Kommune. Desuden har Økonomiudvalget efter høring af Sundheds- og Omsorgsudvalget igangsat en analyse af plejehjemmenes økonomi.

Undersøgelsen, der er af udpræget juridisk karakter, bygger på den relevante lovgivning fra begyndelsen af 1990'erne samt en række af kommunens egne interne regler. Der er gennemgået en omfattende juridisk litteratur, relevante betænkninger mv.

I Sundhedsforvaltningen er blevet gennemgået sager og gennemført flere drøftelser. Der er indhentet oplysninger hos KAB, herunder ved stedligt besøg.

Der er indhentet ekstern juridisk bistand i form af kvalitetssikring af sagens juridiske grundlag.

Undersøgelsen har 3 hovedelementer:

- Aftaleindgåelserne i 1993, 1994 og 1996 mellem DGB og KAB om ejendomsadministration samt efterfølgende drøftelser mellem kommunen og KAB.
- Det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene: Lars Engberg, Peter Martinussen og Inger Marie Bruun-Vierø.

- Habiliteten for Lars Engberg i forbindelse med kommunens aftaleindgåelse med KAB i ovennævnte år.

### **KAB's ejendomsadministration**

I begyndelsen af 1990'erne blev det besluttet at ombygge de gamle plejeboliger i DGB til moderne plejeboliger – dette skete i perioden fra 1992 til 1998. Forretningsfører for kommunen på ombygningsarbejderne var KAB.

I takt med færdiggørelsen af moderniseringerne overgik ejendomsadministrationen til KAB.

Begrundelsen for valget af KAB kan ikke præcist oplyses.

Godkendelsen af KAB som forretningsfører både på ombygningsarbejderne og for ejendomsadministrationen skete i Sundhedsdirektoratet på vicedirektørniveau.

Der er ingen sager, dokumenter e.l., der dokumenterer eller indicerer, at kommunens godkendelse af KAB som forretningsfører har været behandlet på højere niveau end vicedirektørniveau.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at kommunen ved den første aftale mellem DGB og KAB i 1993 ikke var forpligtet til at gennemføre et EU-udbud. Kommunens Indkøbs-håndbog synes at være overholdt.

Direktoratet konstaterer også, at kommunen ved den anden aftale mellem DGB og KAB i 1994 ikke skulle have været EU-udbud, da kontraktsummen ikke oversteg tærskelværdien på ca. 1,6 mio. kr. Derimod burde Sundhedsdirektoratet med en kontraktsum på næsten 1 mio. kr. have indhentet flere tilbud i overensstemmelse med anvisningerne i kommunens Indkøbshåndbog.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at 1996-administrationsaftalen mellem DGB og KAB burde have været i offentligt EU-udbud, da kontraktsummen efter revisionens beregning udgjorde ca. 2,1 mio. kr.

### **Det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene**

Revisionsdirektoratet giver en orienterende beskrivelse af, hvad der skal forstås ved det politiske ansvar henholdsvis de retlige sanktioner, som er en del af den kommunale tilsynsmyndigheds opgavevaretagelse.

Revisionsdirektoratet kan ikke afgive udtalelser af bindende karakter for de kommunale myndigheder og dermed placere ansvar. Direktoratet kan afgive bemærkninger og fremkomme med revisionsmæssige synspunkter.

**Lars Engberg.** Revisionsdirektoratet er sammenfattende af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver Lars Engbergs opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

Der henvises bl.a. til, at der ikke foreligger oplysninger, der dokumenterer eller indicerer, at Lars Engberg har fået forelagt de tre administrationsaftaler til godkendelse eller i øvrigt har haft kendskab til sagsbehandlingen.

**Peter Martinussen.** Under sundhedsborgmester Peter Martinussen blev der ikke behandlet sager i relation til administrationsaftalerne mellem Københavns Kommune og KAB.

**Inger Marie Bruun-Vierø.** Sammenfattende er Revisionsdirektoratet af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver Inger Marie Bruun-Vierøs opgavevaretagelse ikke giver anledning til bemærkninger.

Der er ikke grundlag for at fastslå, at sundhedsborgmesteren burde have udfærdiget konkrete instrukser for Sundhedsforvaltningens håndtering af udbudsområdet.

### **Habiliteten for Lars Engberg.**

Revisionsdirektoratet konstaterer, at Lars Engberg ikke har truffet afgørelser eller deltaget i afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvor spørgsmålet om inhabilitet kunne være relevant.

### **Sundhedsforvaltningens rolle.**

Revisionsdirektoratet finder det stærkt beklageligt, at Sundhedsforvaltningen ikke synes at have overholdt forskrifterne i kommunens Indkøbshåndbog ved 1994-aftalen med KAB og ikke i 1996 sendte aftalen med KAB i EU-udbud.

Revisionen finder det beklageligt, at forvaltningen ikke allerede i slutningen af 2004 sendte en ny aftale med KAB i EU-udbud.

### **Anbefalinger**

Revisionsdirektoratet finder på baggrund af sagen, at der generelt i Københavns Kommune er behov for at overveje en opstramning af sagsbehandlingsreglerne.

Der synes at være behov for overordnede rammer og retningslinier, som både sikrer en forsvarlig og sikker administration til opfyldelse af gældende lovgivning og samtidig tilgodeser en personalepolitik, hvor arbejdet udføres af selvstændige og kompetente medarbejdere i overensstemmelse med kommunens værdibaserede ledelsespolitik.

Der er allerede gjort meget og meget er igangsat af moderne ledelsespolitikker og -værktøjer i form af forvaltningskontrakter, virksomhedskontrakter og andre former for kontrakter og aftaler.

Men en udbygning synes nødvendig efter revisionens opfattelse, så der opnås en bedre sammenhæng mellem pligterne for borgmestrene som udøver af den øverste daglige ledelse og for forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

## **II. Indledning**

2. Revisionsdirektoratets undersøgelse er igangsat efter anmodning fra Revisionsudvalget. Udvalgets beslutning er sket efter opfordring fra borgerrepræsentant Jens Johansen, medlem af Sundheds- og Omsorgsudvalget, og overborgmester Lars Engberg, tidligere sundhedsborgmester.

Opfordringen til Revisionsudvalget fremkom den 14. december 2004 og havde baggrund i KAB's varsling af betydelige huslejestigninger over for beboerne i De Gamles By (DGB).

### **Formål**

3. For undersøgelsen er der i Revisionsudvalgets anmodning af 21. december 2004 fastsat følgende kommissorium:

"På baggrund af artikel den 14. december 2004 i JP-København om administrationen af De Gamles By iværksættes en undersøgelse af de omstændigheder, der førte til, at KAB i 90'erne fik administrationen af De Gamles By, uden at sagen var i udbud, – herunder om der kan placeres et politisk ansvar hos nuværende og tidligere sundhedsborgmestre for, at der aldrig blev gennemført noget udbud.

Desuden undersøges det, om der kan være tale om habilitetsproblemer for den tidligere sundhedsborgmester Lars Engberg i forbindelse med Sundhedsforvaltningens indgåelse af aftale med KAB om administrationen af De Gamles By".

Undersøgelsen har således 3 hovedelementer:

- Aftaleindgåelserne i 1993, 1994 og 1996 mellem DGB og KAB samt efterfølgende drøftelser mellem kommunen og KAB.
- Det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene: Lars Engberg, Peter Martinussen og Inger Marie Bruun-Vierø.
- Habiliteten for tidligere sundhedsborgmester Lars Engberg i forbindelse med kommunens aftaleindgåelser i 1993, 1994 og 1996.

Revisionsdirektoratet har valgt at behandle kommissoriet på den måde, at direktoratet blotlægger de faktiske omstændigheder, der medførte, at administrationsaftalerne ikke kom i udbud.

Revisionsdirektoratet vil i undersøgelsen forsøge at give grundlag for at vurdere, om hændelsesforløbet bør have politiske konsekvenser, idet det ligger uden for Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse at konstatere, om der kan statuere et retligt eller politisk ansvar.

Desuden undersøges spørgsmålet om habiliteten for Lars Engberg.

### **Afgrænsning**

4. Undersøgelsen omfatter alene de skriftlige administrationsaftaler mellem DGB og KAB (første aftale fra juli 1993, anden aftale fra november 1994 og den nugældende aftale fra marts 1996) samt de efterfølgende drøftelser om aftalen mellem kommunen og KAB.

Aftaler angående andre plejehjem er ikke omfattet af denne undersøgelse, men indgår under undersøgelse nr. 2 initieret af Sundheds- og Omsorgsudvalget ved beslutning på udvalgets møde den 16. december 2004 (undersøgelse nr. 2 behandles således særskilt og påregnes afsluttet i juni 2005). Aftaler i Sundhedsforvaltningen uden for plejehjemsområdet samt aftaler i kommunens øvrige forvaltninger behandles af Revisionsdirektoratet i undersøgelse nr. 3, som påregnes afsluttet i sommeren 2005.

Nærværende undersøgelse omfatter ikke selve sagen om huslejestigningerne for beboerne i DGB. Der er af Økonomiudvalget og efter høring af Sundheds og Omsorgsudvalget igangsat en analyse af plejehjemmenes økonomi, jf. Økonomiudvalgets beslutning på mødet den 17. marts 2005 (ØU 117/2005).

Som grundlag for forståelsen af valget af netop KAB inddrages oplysninger om ombygningen af de gamle plejeboliger i DGB til moderne plejeboliger efter finansieringsreglerne i ældreboligloven.



## **Metode**

5. Undersøgelsen, der er af udpræget juridisk karakter, bygger på den relevante lovgivning fra begyndelsen af 1990'erne fx ældreboliglovgivningen, EU's udbudsdirektiver, forvaltningsloven, den kommunale styrelseslov, almenboliglovgivningen.

Sagen kompliceres ved, at kommunen skiftede styreform pr. 1. januar 1998: Fra magistratsstyre, jf. den særlige lov om Københavns Kommunes styrelse, til mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.

Derudover bygger undersøgelsen på kommunens egne interne regler fx styrelsesvedtægten, Kasse- og Regnskabsregulativet, indkøbsregler, udbudspolitikken, delegationsreglerne (fra politisk niveau til afdelingen/forvaltningen og internt i disse), regler om stillingsbeskrivelser og om sagers førelse i kommunen (dokumentationen af sagsbehandlingen).

Desuden er der blevet gennemgået en omfattende juridisk litteratur, relevante betænkninger mv.

Sager om administrationsaftalerne er gennemgået i Sundhedsforvaltningen, ligesom flere drøftelser er blevet gennemført med relevante personer i forvaltningen.

Der er indhentet oplysninger hos KAB, herunder ved stedligt besøg hvor der bl.a. blev gennemgået bestyrelsesprotokollen for årene 1990-2004.

Revisionsdirektoratet vurderer som andre revisorer behovet for i større eller komplicerede sager at indhente ekstern bistand. Direktoratet har fundet anledning til at indhente ekstern juridisk bistand i form af en kvalitetssikring af sagens juridiske grundlag. Hjælp til udpegningen er modtaget fra en uafhængig instans uden for kommunen.

Advokatfirmaet Kromann Reumert har ydet bistand til kvalitetssikring af det formelle rent juridiske grundlag i form af regelbeskrivelsen, dvs. bortset fra regler om politisk ansvar. Det skal udtrykkeligt fremhæves, at beskrivelsen af det faktiske hændelsesfor-

løb, de juridiske vurderinger og konklusioner, der drages i undersøgelsen, er Revisionsdirektoratets egne.

Revisionsdirektoratet har fået bekræftet af forvaltningen, at alt materiale, som er relevant for sagen, og som er forvaltningen bekendt, er sendt til Revisionsdirektoratet.

### **III. Baggrund**

Dette afsnit omhandler relevante baggrundsoplysninger og skal således tjene til forståelse af de 3 næstfølgende afsnit, der indeholder sagens 3 hovedspørgsmål.

#### **De Gamles By**

6. DGB hører under Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune. Det fremgår af DGB's historie, at bygningerne mellem Nørre Allé, Sjællandsgade og Guldbergsgade oprindeligt blev opført til erstatning for en gammel fattiggård. Disse bygninger, som stod færdige i 1891, blev ændret i flere omgange, bl.a. blev et alderdomshjem færdigopført i 1901.

Den 1. juli 1923 blev DGB indviet og senere moderniseret flere gange.

I begyndelsen af 1990'erne blev det besluttet at ombygge de gamle plejeboliger i DGB til moderne plejeboliger efter finansieringsreglerne i ældreboligloven. I perioden fra 1991 til 1998 blev alle enhederne i DGB ombygget til moderne plejeboliger (med undtagelse af R-huset og E-huset).

Ombygningen omfattede 8 boligblokke, som hver udgjorde en selvstændig enhed (afdeling). Der var i alt tale om 471 boliger.

Boligerne på 12 ud af de 63 plejehjem i Københavns Kommune administreres som almene boliger med en omkostningsbestemt huslejefastsættelse. I DGB er 5 ud af de 6 plejehjem omfattet af den omkostningsbestemte huslejefastsættelse. Huslejefastsættelsen for hovedparten af plejehjemmene sker således efter serviceloven (tidligere bistandsloven).

7. Ansvar for den daglige drift af plejecentret DGB påhvilede indtil 2001 centerlederen ifølge jobprofil (funktionsbeskrivelse) udarbejdet den 6. november 1989 af Plejehjemsadministrationen. Der foreligger ingen nyere stillingsbeskrivelse for centerlederen.

Centerlederens nærmeste overordnede var ifølge nævnte jobprofil direktøren i Plejehjemsadministrationen.

Efter beslutning i Borgerrepræsentationen skete der med virkning pr. 1. januar 1991 en sammenlægning i Magistratens 2. afdeling af Hospitalsdirektoratet, Plejehjemsadministrationen og Københavns Kommunes Sundhedsdirektorat til Københavns Sundhedsdirektorat.

Sundhedsdirektoratets sager til forelæggelse for borgmesteren for Magistratens 2. afdeling fremsendtes gennem Magistratens 2. afdelings Sekretariat.

**8.** I 2001 blev det besluttet at foretage en decentralisering af DGB, så der til afløsning for plejecentret DGB dannedes 6 selvstændige plejehjem.

Parallelt hermed påbegyndtes et arbejde med at opsplitte økonomien til de 6 nye plejehjem, som før var styret centralt under centerchefen.

2002 var det første hele år, hvor de 6 plejehjem havde selvstændige budgetter. Den gamle fællesadministration i DGB blev samlet i en 7. enhed. Sundhedsforvaltningen arbejdede igennem hele 2002 løbende på at fastlægge varige fremadrettede løsninger for de forskellige fællesopgaver. Det drejede sig fx om den fremtidige forankring af opgaverne vedrørende teknisk afdeling, ejendomsfunktionærer, bogholderifunktion, kirken mv. For så vidt angår relationerne til KAB henvises til afsnit IV.

## **KAB**

**9.** KAB's officielle navn ifølge vedtægten af 12. juni 2001 er "KAB – Bygge- og Boligadministration S.m.b.a."

KAB, der blev stiftet i 1920, er i dag en almen forretningsførerorganisation, der har til formål at forestå opførelse, udlejning, administration, vedligeholdelse og modernisering af støttet boligbyggeri i overensstemmelse med reglerne i lov om almene boliger mv.

KAB's administration omfatter 27 almene boligorganisationer med 185 boligafdelinger, 10 parlamentariske selskaber, 3 kollegier samt DGB – i alt ca. 30.000 boliglejemål.

KAB's øverste myndighed er repræsentantskabet, der består af KAB's bestyrelse samt 2 repræsentanter fra hver af de administrerede boligorganisationer/foretagender. I de administrerede boligorganisationer vælges herudover en repræsentant for hver påbegyndt antal på 500 lejligheder ud over de første 1.000 lejligheder. Desuden vælger ejendomsfunktionærerne 2 repræsentanter ansat i de administrerede boligorganisationer.

Repræsentantskabet består p.t. af 129 medlemmer.

Bestyrelsen består af 17 medlemmer.

Repræsentantskabet vælger 13 medlemmer og af disse skal 11 være beboere i de administrerede boligorganisationer.

Derudover vælges 2 personer med særlig interesse for og indsigt i områder, der falder ind under KAB's formålsparagraf.

3 medlemmer vælges af og blandt medarbejderne i KAB. Desuden vælges 1 medlem af garanterne (indskydere af KAB's garantikapital).

Bestyrelsen har den overordnede ledelse af KAB. Bestyrelsen er ansvarlig for driften, herunder for at budgetlægning/regnskabsaflæggelse og den daglige administration sker i overensstemmelse med gældende regler.

Som leder af den daglige drift ansætter bestyrelsen ifølge vedtægten en direktør/direktion.

**10.** Det fremgår af forretningsordenen for KAB's repræsentantskab, at der ifølge § 10 i KAB's vedtægt vælges til bestyrelsen 2 medlemmer med særlig interesse for og indsigt i områder, der falder ind under KAB's formålsparagraf.

Bestyrelsen indstiller kandidater til disse bestyrelsesposter, men der kan også foretages opstilling på selve mødet.

På KAB's bestyrelsesmøde den 19. maj 1992 blev det besluttet at indstille Lars Engberg som suppleant for sundhedsborgmester Jørgen Frederiksen.

På Borgerrepræsentationens møde den 24. september 1992 blev der fremlagt skrivelse af 15. september 1992 fra overborgmesteren vedrørende borgmester Lars Engbergs tiltrædelse som borgmester for Magistratens 2. afdeling samt Peter Martinussens tiltrædelse som borgmester for Magistratens 4. afdeling.

Lars Engberg skiftede således fra 4. afdeling til 2. afdeling og afløste derved sundhedsborgmester Jørgen Frederiksen.

Lars Engberg indtrådte i KAB's bestyrelse den 13. april 1993 som suppleant for Jørgen Frederiksen. Lars Engberg udtrådte af bestyrelsen den 27. oktober 2004 i forbindelse med udnævnelsen til overborgmester og blev afløst af suppleant Mona Heiberg, medlem af Borgerrepræsentationen.

Som det fremgår, udpeger Københavns Kommune således ikke medlemmer til KAB's bestyrelse.

**11.** KAB er som et almennyttigt boligselskab underlagt tilsynet fra Københavns Kommunes Bygge- og Teknikforvaltning, Plan & Arkitektur. Tilsynets opgave er at sikre, at KAB overholder den gældende boliglovgivning generelt i deres virke som boligselskab.

I relation til boligerne i DGB gælder, at det er kommunen selv, der ejer disse bygninger, og derfor har Plan & Arkitektur ikke en tilsynspligt over for disse boliger. Det

betyder videre, at tilsynet heller ikke har nogen tilsynspligt i forhold til den indgåede administrationsaftale, hvor KAB ikke virker som boligselskab, men som en almindelig leverandør af serviceydelser til kommunen.

### **Lovgivningen i korte træk**

**12.** DGB blev som bekendt underkastet en omfattende reovering fra kommunale plejehjem til ældreboliger (finansieret gennem lov om ældreboliger), hvorved administrationen af plejeboligerne ændredes fra administration i henhold til den tidligere bistandslov til administration efter almenboliglovgivningen.

Et af hovedelementerne i kommissoriet for undersøgelsen er vurderingen af, hvorvidt administrationsaftalen mellem DGB og KAB skulle have været i offentligt udbud. Efter de EU-retlige udbudsregler skal offentlige kontrakter over en vis størrelse udbydes i hele EU efter procedurer i EU-udbudsdirektivet for tjenesteydelser.

I 2004 skete der en sammenskrivning af udbudsdirektiverne, som indtil da omfattede: Indkøbsdirektivet, bygge- og anlægsgdirektivet, tjenesteydelsesdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet.

I denne sammenhæng er tjenesteydelsesdirektivet det relevante direktiv, og afgørende for direktivets anvendelse er kontrakttypen samt kontraktens værdi. En kontraktværdi under den fastsatte tærskelværdi i direktivet medfører, at direktivet kun i begrænset omfang finder anvendelse. I forbindelse med fastsættelsen af kontraktsummen har det betydning, om aftalen er tidsbegrænset eller tidsubegrænset.

Københavns Kommune blev med virkning fra 1. januar 1998 underlagt den generelle kommunestyrelseslov.

Tidligere blev Københavns Kommunes styrelsesforhold reguleret i en særlig styrelseslov, jf. senest lovbekendtgørelse nr. 616 af 18. juli 1995 om Københavns Kommunes styrelse.

Københavns Kommunes inddragelse under den generelle kommunestyrelseslov havde til formål at give kommunen mulighed for at vælge andre styreformer end det hidtidige magistratsstyre.

Københavns Kommune har indført styreformen: Mellemskolestyrelse med delt administrativ ledelse. Overgangen hertil har bl.a. betydet, at udvalgenes kompetence er øget på bekostning af borgmesterens beføjelser – den umiddelbare forvaltning blev overført fra borgmestrene til udvalgene.

Kommunestyrelsesloven og -vedtægten fastlægger, at borgmestrene varetager den øverste daglige ledelse af de dele af kommunens administration, der varetager udvalgenes forvaltningsområder. Reglerne herom er ikke særligt detaljeret beskrevet.

For så vidt angår spørgsmålene om det politiske ansvar for sundhedsborgmestrene og habiliteten for den tidligere sundhedsborgmester behandles disse ud fra kommunestyrelsesloven, forvaltningsloven og de almindelige uskrevne forvaltningsretlige grundsatninger.



#### **IV. Administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB**

**13.** Dette afsnit om administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB er inddelt i 6 faser for at tilgodese følgende forhold:

- Administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB er indgået i 3 omgange: 1993, 1994 og 1996.
- Der gælder forskellige styrelsesretlige regler: Magistratsstyre frem til 31. december 1997, som pr. 1. januar 1998 blev afløst af mellemformsstyre med delt administrativ ledelse.
- Der er inddraget 3 sundhedsborgmestre: Sundhedsborgmester Lars Engberg, der var borgmester ved alle 3 aftaleindgåelser med KAB, sundhedsborgmester Peter Martinussen, der var den første sundhedsborgmester under den nye styreform, og sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierø, i hvis borgmesterperiode Sundhedsforvaltningen blev opmærksom på spørgsmålet om EU-udbud af administrationsaftalen med KAB.

Efterfølgende redegørelse indledes med oplysninger til forståelse af, hvorfor KAB blev valgt som forretningsfører.

##### **Perioden frem til første aftaleindgåelse den 19. juli 1993**

**14.** I større og komplicerede byggesager, som fx offentligt støttet byggeri, er det ikke altid tilfældet, at bygherren besidder den nødvendige specialviden og erfaring.

Ifølge Sundhedsforvaltningens sagsmateriale ville forvaltningens Ældrekontor i forbindelse med den første renovering af plejehjemmene i DGB pege på KAB som forretningsfører. DGB's centerleder havde ikke indvendinger hertil.

Den 17. februar 1992 godkendte en af Sundhedsdirektoratets vicedirektører Ældrekontorets indstilling om, at KAB blev udpeget som forretningsfører i ombygningssagen (bygning B og F med 66 boliger).

Borgerrepræsentationen behandlede på mødet den 3. juni 1992 ovennævnte ombygningssag, hvoraf det indledningsvist fremgik, at KAB var forretningsfører for Sundhedsdirektoratet. I sagen blev der afholdt licitation.

Sundhedsborgmester var Jørgen Frederiksen.

Det fremgår ikke af de modtagne sagsakter fra Sundhedsforvaltningen, hvorfor KAB blev udpeget som forretningsfører.

Der er ingen sager, dokumenter e.l., der dokumenterer, at godkendelsen af KAB som forretningsfører har været behandlet på højere niveau end vicedirektørniveau i Sundhedsdirektoratet.

**15.** KAB fremsendte den 9. juli 1993 udkast til administrationsaftale og udkast til driftsbudget/lejeforslag vedrørende bygning B og F. Skrivelsen fremsendtes til DGB og med att. til bl.a. en vicedirektør i Sundhedsdirektoratet.

Der henvises i skrivelsen til et foregående møde. Revisionsdirektoratet har for at få belyst baggrunden for valget af netop KAB som forretningsfører for administrationen af ejendommene udbedt sig et mødereferat fra både Sundhedsforvaltningen og KAB. Det har ikke været muligt at finde et referat af mødet.

På Revisionsdirektoratets forespørgsel har KAB oplyst om initiativet omkring indgåelsen af administrationsaftalen, at der ikke i KAB's sag foreligger materiale, som nærmere belyser dette.

Det oplyses imidlertid, at Københavns Kommune var meget optaget af de moderne plejeboliger, som KAB på det tidspunkt havde indrettet for Samvirkende Boligselskaber i Livornoparken på Amager, hvilket ifølge KAB antagelig var baggrunden for byggeforretningsføreraftalen. Det har formentlig ifølge KAB ligget i en naturlig forlængelse af byggeopgaverne at overlade administrationen af plejeboligerne til KAB, efterhånden som byggearbejderne blev afsluttet.

Sundhedsforvaltningen har givet udtryk for nogenlunde tilsvarende synspunkter.

Der er ingen sager, dokumenter e.l., der dokumenterer eller indicerer, at ejendomsadministrationsaftalen har været behandlet på højere niveau end vicedirektørniveau i Sundhedsdirektoratet og derfor heller ikke forelagt for borgmesteren.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at Revisionsdirektoratet og Sundhedsforvaltningen i flere omgange har drøftet spørgsmålet om opgavevaretagelse og delegation under magistratsstyret, dvs. retningslinier for hvilke sager, der skulle forelægges for borgmesteren henholdsvis forelægges for hvem internt i Sundhedsdirektoratet.

På denne baggrund må det konkluderes, at der ikke findes egentlige delegationsdokumenter eller andre generelle instrukser om, hvilke sager der burde forelægges for højere instans.

Revisionsdirektoratet har fået oplyst, at dette har været afgjort efter de overordnede forskrifter i styrelsesloven for Københavns Kommune og praksis.

**16.** Administrationsaftalen af 19. juli 1993, der blev underskrevet af DGB's centerleder, havde følgende hovedindhold:

- KAB varetager som forretningsfører administrationen af plejeboligerne (66 boliger i bygning B og F), herunder opkrævning af bolig- og varmeudgifter og lignende ydelser.
- KAB er bemyndiget til at modtage huslejeindbetalinger samt efter lovgivningens regler at godkende budgetter og andre aftaler med DGB, og endelig at afholde de med forsvarlig drift af ejendommene nødvendige udgifter.
- KAB forestår udlejning af boliger efter anvisning fra DGB.
- For 1993 modtager KAB et administrationshonorar på 1.275 kr. pr. beregningsenhed (boliglejemål plus eventuelle andre lejemål). For særlige opgaver derudover beregner KAB særskilt honorar.
- Administrationsaftalen løber til udgangen af 1994 med mulighed for forlængelse.
- Senest til august 1994 tages aftalen op til genforhandling med henblik på fastsættelse af aftalens forlængelse (eller ophør) og ydelseernes omfang.

Det fremgår således, at 1993-aftalen var tidsbegrænset (ca. 1½ år).

**17.** Efterfølgende redegøres der nærmere for EU's og de danske udbudsregler med henblik på vurderingen af, hvorvidt det manglende udbud af administrationsaftalen har været i strid med disse regler.

EF-traktatens bestemmelser om de frie bevægeligheder har for offentlige indkøb udmøntet sig i udbudsdirektiverne, der finder anvendelse på offentlige kontrakter over en vis værdi.

Det er imidlertid fastslået i praksis, at traktatens grundlæggende regler og principper, herunder specielt ikke-diskriminationsprincippet, finder anvendelse selv på offentlige kontrakter, hvis værdi er lavere end den, der udløser anvendelse af udbudsdirektiverne – især anvendt i retspraksis efter 2000.

De traktatfæstede principper danner således hjemmelsgrundlag for udbudsdirektiverne.

**18.** Rådets direktiv af 18. juni 1992 (med senere ændringer) om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler (92/50/EØF) – i det følgende kaldet tjenesteydelsesdirektivet – fastsætter, i hvilket omfang medlemsstaternes statslige og lokale myndigheder samt øvrige offentlige organer er forpligtede til at foretage offentlige udbud ved køb af tjenesteydelser.

Direktivet blev gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 415 af 22. juni 1993 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter om offentlige indkøb af tjenesteydelser i De Europæiske Fællesskaber. I bekendtgørelsen er det fastsat, at ordregivere skal overholde bestemmelserne i tjenesteydelsesdirektivet, og at det er belagt med straf, såfremt en ordregiver overtræder visse af direktivets bestemmelser.

Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. juli 1993.

Tjenesteydelsesdirektivet omfatter offentlige tjenesteydelsesaftaler, hvorved ifølge artikel 1, litra a, som udgangspunkt forstås gensidigt bebyrdende aftaler, der indgås skriftligt mellem en tjenesteyder og en ordregivende myndighed. Tjenesteydelsesdi-

rektivet indeholder ikke en definition af begrebet tjenesteydelse. Anvendelsesområdet for tjenesteydelsesdirektivet er imidlertid afgrænset negativt, således at tjenesteydelsesdirektivet omfatter alle anskaffelser, som ikke er omfattet af indkøbsdirektivet eller bygge- og anlægsdirektivet.

I medfør af bekendtgørelsens § 2 er ordregiver statslige, amtskommunale og kommunale myndigheder samt offentligretlige juridiske personer og sammenslutninger af en eller flere af disse. DGB hører under Sundhedsforvaltningen i Københavns Kommune og vil derfor være en ordregiver i tjenesteydelsesdirektivets forstand.

Ifølge bekendtgørelsens § 3 skal ordregivere foretage offentligt eller begrænset udbud, hvor der agtes indgået en tjenesteydelsesaftale, når aftalens anslåede værdi, eksklusiv moms, udgør eller overstiger tærskelværdierne i artikel 7 i direktivet.

Tjenesteydelsesdirektivet sondrer mellem tjenesteydelser anført i direktivets bilag 1A, som direktivets procedureregler gælder fuldt ud for, og tjenesteydelser anført i direktivets bilag 1B, som direktivet kun regulerer i begrænset omfang.

Bilag 1A indeholder en liste over tjenesteydelser opdelt i 16 kategorier, hvor der for hver kategori er henvist til en række referencenumre i FN's CPC-nomenklatur, der er et klassifikationssystem for bl.a. tjenesteydelser.

I nærværende sag er der tale om ejendomsadministration. Denne ydelse er omfattet af CPC-referencenummer 82201 til 82206 og er anført i bilag 1A, punkt 14.

Såfremt værdien af en af administrationsaftalerne med KAB oversteg tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi, har kommunen således været forpligtet til at foretage EU-udbud af administrationsaftalen.

**19.** Tærskelværdiernes modværdi i national valuta justeres hvert andet år og offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende. I perioden fra 1. juli 1993 til 31. december 1993, hvor den første administrationsaftale blev indgået, udgjorde modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi DKK 1.578.412. I perioden fra 1. januar 1994 til 31. december 1995, hvor den anden aftale blev indgået, udgjorde modværdien i danske kroner DKK 1.548.078. I perioden fra 1. januar 1996 til 31. december 1997, hvor den tredje aftale blev indgået, udgjorde modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi DKK 1.587.689 for amtskommunale og kommunale kontrakter.

Såfremt der ikke er fastsat en samlet pris i en tjenesteydelsesaftale, følger det af tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi, er:

- For tidsbegrænsede aftaler, hvis de løber 48 måneder eller derunder, den samlede værdi for hele løbetiden, dvs. det samlede vederlag, som skal betales til tjenesteyderen efter aftalen.
- For tidsubegrænsede aftaler, hvis løbetid er over 48 måneder, den månedlige værdi multipliceret med 48.

En tidsbegrænset aftale er en aftale, hvor ophørstidspunktet allerede kendes ved aftaleindgåelsen. Omvendt kendes ophørstidspunktet ikke ved en tidsubegrænset aftale, fx fordi aftalen løber, til den opsiges.

For tidsbegrænsede aftaler med en løbetid på over 48 måneder og for tidsubegrænsede aftaler forudsætter tjenesteydelsesdirektivet, at der opgøres en månedlig værdi af aftalen, dvs. det månedlige vederlag til tjenesteyderen. Det månedlige vederlag kan imidlertid være forskelligt fra måned til måned, og det fremgår ikke af tjenesteydelsesdirektivet, hvordan den månedlige værdi af en aftale skal opgøres.

Det fremgår imidlertid af litteraturen (EU's udbudsregler i praksis, Jesper Fabricius og René Offersen), at: "Man må her formentlig antage, at der foreligger udbudspligt, hvis

de aftalte eller anslåede betalinger i de første 48 måneder af kontraktens løbetid sammenlagt når op på tærskelværdien eller derover."

Administrationsaftalen fra 1993 fastsætter ikke en samlet pris, og beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi skal derfor fastsættes efter tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5.

Som nævnt ovenfor er det fastsat i administrationsaftalen fra 1993, at den løber til udgangen af 1994, og at aftalen kan forlænges. Da en forlængelse imidlertid forudsætter, at parterne indgår aftale herom, må administrationsaftalen fra 1993 betragtes som tidsbegrænset med en løbetid på under 48 måneder. Det følger således af tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi er den samlede værdi for hele løbetiden.

1993-aftalen havde for så vidt angår administrationshonorar en kontraktsum på ca. 125.000 kr. (1½ år), hvilket altså var langt under tærskelværdien.

Kommunen var derfor ikke forpligtet til at gennemføre et EU-udbud ved kontraktindgåelsen i 1993 om ejendomsadministrationsopgaverne i DGB.

**20.** Selv om der ikke er pligt til at gennemføre et EU-udbud, kan der være danske regler, herunder interne regler i kommunen, som indebærer pligt til at foretage et udbud.

Offentlige myndigheder var ligeledes på udbudsområdet undergivet de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, herunder kravene om saglighed i forvaltningen.

For Københavns Kommune gælder desuden reglerne i kommunens egen Indkøbshåndbog, hvori der er udarbejdet en række interne regler for kommunens indkøb. Indkøbshåndbogen er udgivet af Københavns Kommunes Indkøbskommission. Håndbogen opdateres løbende.

Indkøbshåndbogen omfatter enhver aftale om køb af varer eller tjenesteydelser og indeholder en obligatorisk indkøbsinstruks samt en tilhørende indkøbsvejledning med forslag til metoder og fremgangsmåder, som ikke er obligatoriske.

Den obligatoriske indkøbsinstruks indeholder detaljerede regler om bl.a. indkøbsprincipper, indkøbspolitik, miljøbevidste indkøb, kvalitetshensyn, tilbudsindhentning, valg af leverandør, underretning af tilbudsgivere, afgivelse af indkøbsordre og en række andre forhold.

Retningslinierne henvender sig til kommunens institutioner, som er forpligtede til at overholde bestemmelserne, medmindre særlige forhold for vedkommende institution kan begrunde fravigelse heraf.

Om tilbudsindhentning angives det yderligere, at der i almindelighed bør indhentes tilbud fra et så stort antal tilbudsgivere, at der opnås størst mulig konkurrence. Dette kan dog udelades, hvis det fx drejer sig om indkøb af ringe økonomisk interesse.

Der er angivet en række oplysninger, som et skriftligt udbudsmateriale som minimum skal indeholde.

Bl.a. som følge af kontraktsummens størrelse og den elastiske regeludformning finder Revisionsdirektoratet ikke belæg for at fastslå, at Sundhedsdirektoratet i 1993 handlede i strid med kommunens Indkøbshåndbog.

#### **Administrationsaftalen af 25. november 1994**

**21.** Det fremgår af de fremsendte sagsakter fra Sundhedsforvaltningen, at der mellem DGB og KAB efterfølgende blev indgået tilføjelser til administrationsaftalen af 19. juli 1993.

Aftalen blev også i dette tilfælde underskrevet af DGB's centerleder.

Der foreligger ikke sager, dokumenter e.l., der belyser, hvorvidt personer i Sundhedsdirektoratet eller andre i Magistratens 2. afdeling har medvirket ved den nye aftale.



De væsentligste aftaletilføjelser var følgende:

- KAB varetager – ud over administrationen af de 66 ombyggede ældreboliger i blok B og blok F – som forretningsfører fra udgangen af oktober 1994 administrationen af den ombyggede blok S, der indeholder 111 boliger.
- Forretningsførelsen for blok S, der er en selvstændig enhed, varetages på samme måde som forretningsførelsen for blok B og blok F. Der føres selvstændigt regnskab for blok S, og der må ikke ske nogen sammenblanding af administrationsaftalen af blok B og F og blok S.
- Honoraret for 1994 udgør pr. beregningsenhed 1.302 kr. Der reguleres den 1. januar 1995, således at det samlede honorar pr. lejemål er på 1.380 kr.
- KAB overtager administrationen af blok S med udgangen af oktober 1994. Administrationshonorar afkræves for det tidspunkt, hvor de enkelte lejligheder bliver indflytningsklare.
- Aftalen kan opsiges af begge parter med 1 års varsel til udløb af et regnskabsår.
- Honoraret til KAB pristalsreguleres årligt.

Administrationsaftalen fra 1994 fastsætter ikke en samlet pris, og beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi skal derfor fastsættes efter tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5.

Administrationsaftalen fastsætter ikke et ophørstidspunkt, men løber til den opsiges, og aftalen må derfor betragtes som tidsubegrænset. Det følger således af tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi, er den månedlige værdi multipliceret med 48.

Den samlede værdi af administrationsaftalen fra 1994 kan således opgøres til i alt ca. 975.000 kr.

Den samlede værdi af administrationsaftalen fra 1994 overstiger således ikke modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi i den relevante periode

på 1.548.078 kr., og kommunen var derfor ikke forpligtet til at gennemføre et EU-udbud ved kontraktindgåelsen i 1994 om ejendomsadministrationsopgaverne i DGB.

Af det foreliggende sagsmateriale kan det ikke udledes, om Sundhedsdirektoratet har overvejet at indhente tilbud på opgavens udførelse fra andre end KAB, jf. kommunens Indkøbshåndbog.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at Sundhedsdirektoratet ikke indhentede flere tilbud i overensstemmelse med anvisningerne i kommunens Indkøbshåndbog, selv om kontraktsummen beløb sig til ca. 975.000 kr.

### **Administrationsaftalen af 29. marts 1996**

**22.** Den nuværende administrationsaftale mellem DGB og KAB blev indgået den 29. marts 1996

Aftalen blev underskrevet af DGB's centerleder og af dennes souschef.

Det fremgår ikke af sager, dokumenter e.l., at aftalen har været behandlet af personer i Sundhedsdirektoratet eller på politisk niveau (borgmesteren).

Det er i administrationsaftalens § 1 fastsat, at KAB som forretningsfører varetager administrationen af følgende ombyggede ældreboliger:

|              |             |
|--------------|-------------|
| Blok B og F: | 66 boliger  |
| Blok S:      | 111 boliger |
| Blok D:      | 33 boliger  |
| Blok A:      | 33 boliger  |
| Blok C:      | 30 boliger  |
| Blok K:      | 44 boliger  |
| Blok L:      | 70 boliger  |
| Blok M:      | 84 boliger  |

Der er således tale om 471 boliger. Det er angivet i aftalens § 5, hvilke blokke KAB har overtaget administrationen af (blok B og F, blok S, blok D samt blok A) henholdsvis forventer at overtage administrationen af: Blok C forventedes overtaget oktober 1996, blok K i april 1997, blok L i januar 1998 og blok M i oktober 1998.

Hovedpunkterne i aftalen er i øvrigt følgende:

- KAB foretager opkrævning af bolig- og varmeudgifter og lignende ydelser.
- KAB er bemyndiget til at modtage huslejeindbetalinger.
- KAB forestår udarbejdelse af budgetforslag og varsler eventuelle huslejestigninger.
- KAB forestår udlejning af boliger efter anvisning fra DGB.
- KAB modtager et administrationsbidrag beregnet på grundlag af antal administrerede lejemålsenheder. Administrationsbidraget til KAB er ens for samtlige ombyggede blokke i DGB.
- For 1996 udgør administrationshonoraret til KAB 1.421 kr. pr. beregningsenhed.
- KAB overtager administrationen af de enkelte boligblokke i takt med færdiggørelsen. Administrationshonoraret opkræves fra det tidspunkt, hvor de enkelte lejligheder er indflytningsklare.
- Administrationsaftalen træder i stedet for administrationsaftalen af 19. juli 1993 med tilføjelser dateret 25. november 1994.
- Aftalen kan opsiges af begge parter med 1 års varsel til udløb af et regnskabsår.
- Administrationshonoraret til KAB pristalsreguleres årligt. For særlige opgaver derudover beregner KAB et særskilt honorar.

Administrationsaftalen fra 1996 fastsætter ikke en samlet pris, og beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi skal derfor fastsættes efter tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5.

Administrationsaftalen fastsætter ikke et ophørstidspunkt, men løber til den opsiges, og aftalen må derfor betragtes som tidsubegrænset. Det følger således af tjenesteydel-

sesdirektivets artikel 7, stk. 5, at beregningsgrundlaget for aftalens anslåede værdi er den månedlige værdi multipliceret med 48.

Det er som nævnt aftalens anslåede (fremtidige) værdi, der er afgørende ved fastsættelsen af kontraktsummen.

Ved aftalens indgåelse udgjorde det samlede administrationshonorar årligt ca. 345.000 kr. og var derfor isoleret set under tjenesteydelsesdirektivets grænseværdi.

Det følger imidlertid af aftalevilkårene, at de enkelte boligblokke i forbindelse med færdiggørelsen løbende omfattes af administrationsaftalen og stigende til samlet 471 boliger i oktober 1998.

Revisionsdirektoratet har med det successive udgangspunkt i aftalens § 5 og med et årshonorar pr. lejemål på 1.421 kr. beregnet, at kontraktsummen på daværende tidspunkt udgjorde ca. 2,1 mio. kr. i 1996-priser.

Revisionsdirektoratet konstaterer, at 1996-administrationsaftalen dermed var omfattet af de EU-retlige regler om offentligt udbud, da modværdien i danske kroner af tjenesteydelsesdirektivets tærskelværdi i den relevante periode udgjorde 1.587.689 kr.

Revisionsdirektoratet er endvidere af den opfattelse, at opsigelsesvilkårene i administrationsaftalen er uden betydning i forhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 7, stk. 5. Dette er ligeledes gældende for så vidt angår længden af opsigelsesvarsler.

### **Tiden frem til 31. december 1997**

**23.** I tiden fra den 29. marts 1996, hvor den nugældende administrationsaftale indgås, og frem til 31. december 1997, hvor epoken med magistratsstyre i Københavns Kommune slutter, ses der ikke at indtræffe væsentlige begivenheder af betydning for denne undersøgelse, bortset fra at sundhedsborgmester Lars Engberg afløses af sundhedsborgmester Peter Martinussen.

### **Tiden frem til 31. december 2001**

**24.** Københavns Kommune blev som tidligere nævnt med virkning fra 1. januar 1998 inddraget under den almindelige kommunestyrelseslov.

Kommunen valgte styreformen: Mellemsformsstyre med delt administrativ ledelse, jf. styrelseslovens §§ 64 a og 65.

Mellemsformsstyre betyder, at Økonomiudvalget består af overborgmesteren og de stående udvalgs formænd (i Københavns Kommune benævnt borgmestre) samt et antal yderligere medlemmer af Borgerrepræsentationen (p.t. 6 borgerrepræsentanter).

Delt administrativ ledelse betyder, at den administrative ledelse er delt mellem overborgmesteren og de øvrige seks borgmestre. Borgmestrene varetager den administrative ledelse for hvert af deres områder.

I kommuner med mellemsformsstyre med delt administrativ ledelse (også Odense og Aalborg Kommuner) varetager Økonomiudvalget og de stående udvalg den umiddelbare forvaltning af kommunens anliggender i overensstemmelse med Borgerrepræsentationens vedtagelser og inden for de af Borgerrepræsentationen fastsatte rammer.

Opgavefordelingen på det administrative område mellem de forskellige kommunalpolitiske organer er således:

- Borgerrepræsentationen drager omsorg for indretningen af kommunens administration og fastsætter regler om ansættelse og afskedigelse af kommunalt personale.
- Økonomiudvalget har indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for samtlige kommunens administrationsområder, og udvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører disse forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning.
- Borgmestrene har den øverste daglige ledelse af den del af kommunens administration, der varetager udvalgets forvaltningsområder. Overborgmesteren har den øverste daglige ledelse af kommunens øvrige administration.

**25.** Borgmesterens opgave med den øverste daglige ledelse er af overordnet karakter og vedrører ikke det materielle indhold i forhold til sager under det stående udvalg/Økonomiudvalgets kompetenceområde. En borgmester har ingen instruktionsbeføjelser eller omgørelsesret med hensyn til indholdsmæssige spørgsmål, som hører under udvalgene.

Borgmestrene er ansvarlige for de formelle forhold omkring sagsbehandlingen og skal sikre, at udvalgenes og Borgerrepræsentationens beslutninger bliver effektueret.

Der er således tale om en ledelse af beslutningsprocessen, og herunder skal borgmestrene:

- Sørge for, at forvaltningens administrationsapparat er funktionsdygtigt.
- Drage omsorg for sagernes ekspedition, herunder overholdelse af tidsfrister og høringsforskrifter, og om fornødent udfærdige forskrifter herfor.
- Sikre sagernes korrekte formelle behandling.
- Fastsætte sagsbehandlingsregler.
- Have det øverste ansvar for personaleledelse og personaleadministration.
- Sikre, at der er ansat tilstrækkeligt kvalificeret personale til løsningen af afdelingens opgaver.
- Sikre, at de ansatte iagttager regler for god forvaltningsskik.
- Sikre, at der internt tilrettelægges hensigtsmæssige arbejdsrutiner og kontrolprocedurer.
- Sikre den nødvendige koordinering mellem sammenhængende sagsområder.

Der er således tale om en bred opgaveportefølje, hvor grænsen mellem de formelle forhold vedrørende sagsekspeditionen og egentlige indholdsmæssige forhold ikke altid er skarp.

Det tilføjes, at såfremt en borgmester bliver opmærksom på mangler ved den kommunale forvaltning, påhviler det borgmesteren at søge manglerne afhjulpet og om fornødent at indbringe spørgsmålet for Økonomiudvalget.

**26.** Sundheds- og Omsorgsudvalget godkendte på sit møde den 14. januar 1998 udvalgets opgavevaretagelse samt delegationen fra udvalget til borgmesteren.

Begrundelsen for delegationen var beskrevet som nødvendigheden af at undgå at pålægge politikerne en uoverkommelig arbejdsbyrde og for at sikre en hurtig og effektiv sagsekspedition, så udvalget kan koncentrere sig om forhold, der har politisk interesse samtidig med, at udvalget sikres et fuldt dækkende overblik over virksomheden inden for udvalgets totale sagsområde.

Sundheds- og Omsorgsudvalgets opgavevaretagelse blev beskrevet ved en række eksempler, der ikke var udtømmende, men hvor sagsniveauet angives.

Ud over de konkrete sagsområder blev det afsluttende angivet: "Sager i øvrigt af væsentlig almen og principiel interesse".

Efterfølgende har Sundheds- og Omsorgsudvalget benyttet sig af muligheden for at delegere kompetence til Sundhedsforvaltningen.

Ovennævnte beskrivelse af udvalgets opgavevaretagelse og delegationsreglerne giver et godt udgangspunkt for vurderingen af, hvilke sager der skal forelægges for hvilken instans.

Men der foreligger ifølge de indhentede oplysninger ikke et samlet dokument i Sundhedsforvaltningen, der angiver kompetenceinstrukser fra borgmesteren til forvaltningen og internt i forvaltningen.

**27.** Det sidste år i perioden 1998-2001 var sundhedsborgmester Peter Martinussen og Sundhedsforvaltningen i mediernes betydelige bevågenhed som følge af den såkaldte "Ligkistesag".

Denne sag udmøntede sig i to advokatundersøgelser om dels tre navngivne embedsmænds rolle dels hvorvidt skiftende ressortborgmestre havde været vidende om uregelmæssigheder i forholdet mellem Københavns Kommune og Arbejdernes Ligkistemagasin, og på den baggrund burde have grebet ind og bragt sådanne uregelmæssigheder til ophør.

Et væsentligt spørgsmål i sagen angik overholdelsen af gældende udbudsregler.

**28.** Af betydning for nærværende sags bedømmelse skal det nævnes, at Københavns Kommune har udarbejdet en række interne regler med hensyn til kommunens udbud. Københavns Kommunes udbudspolitik blev vedtaget af Borgerrepræsentationen den 26. august 1999, som umiddelbart gældende for de syv forvaltninger og Revisionsdirektoratet.

Den vedtagne udbudspolitik gælder principielt for alle former for ydelser.

Udbudspolitikken indeholder en række bestemmelser, hvoraf skal nævnes, at ledelsen har pligt til løbende at sikre, at opgaveløsningen, herunder de opgaver der aktuelt udføres af eksterne leverandører, foregår på den mest effektive måde såvel på kort som på lang sigt. Overvejelser om udbud skal integreres i udvalgenes almindelige styring og planlægning af aktiviteter. I styringen inddrages kvalitet og miljømæssige forhold.

I forbindelse hermed gennemgås med jævne mellemrum alle opgaver for at vurdere, om en opgave kan løses på en bedre måde.

Kommunens udbudspolitik blev i august 2000 suppleret med Vejledning i udbud og udlicitering.

Derudover har Borgerrepræsentationen den 6. april 2000 vedtaget Københavns Kommunes nye indkøbspolitik.

#### **Tiden frem til 31. december 2004**

**29.** Som tidligere nævnt blev det i 2001 besluttet at foretage en decentralisering af DGB, så der til afløsning for plejecentret DGB skulle dannes 6 selvstændige plejehjem.

Ifølge de indhentede oplysninger fra KAB blev KAB i efteråret 2001 anmodet af Sundhedsforvaltningen om at afgive tilbud på udvidelse af den eksisterende administrationsaftale mellem DGB og KAB til at omfatte samtlige bebyggelser i DGB.



Baggrunden var nedlæggelse af den daværende centeradministration samt ønsket om nogle ændringer forårsaget af en decentralisering af bygningsdriften til forstanderne for de enkelte boligenheder.

KAB fremsendte et sådant tilbud til Sundhedsforvaltningen den 11. februar 2002.

Ifølge Sundhedsforvaltningens oplysninger blev elementerne i denne aftale drøftet længe mellem medarbejdere i Sundhedsforvaltningen og KAB.

I efteråret 2003 påpegede Sundhedsforvaltningens nyligt etablerede økonomistab, at aftalen var omfattet af tjenesteydelsesdirektivet, og at den derfor skulle i udbud.

Det meddeltes derfor KAB på et møde den 4. december 2003, at Sundhedsforvaltningen ikke kunne indgå en fornyet aftale med KAB, og at forvaltningen i stedet fandt, at aftalen skulle i udbud.

På baggrund af dette møde skrev Sundhedsforvaltningen den 9. december 2003 til KAB, at forvaltningen ønskede at gennemføre et EU-udbud, således at en ny aftale ville kunne træde i kraft den 1. januar 2005.

Sundhedsforvaltningen meddelte i samme skrivelse, at forvaltningen opsagde den i 1996 indgåede administrationsaftale mellem KAB og forvaltningen til udløb den 31. december 2004.

På et møde i april 2004 drøftedes forskellige forhold mellem Sundhedsforvaltningen og KAB. På dette tidspunkt var det blevet klart, at bygningerne i DGB skulle overgå til den kommende fælleskommunale Ejendomsenhed. Herudover var der overvejelser om, hvordan opgavefordelingen bedst blev tilrettelagt mellem forvaltningens egen tekniske afdeling og de opgaver, der skulle indgå i administrationsaftalen med KAB.

Dette møde blev fulgt op af en mail af 14. maj 2004, hvor Sundhedsforvaltningen meddelte KAB, at man var indstillet på at forlænge den midlertidige kontrakt med 1 år, således at en for alle parter ordentlig udbudsforretning mv. kunne finde sted.

**30.** Der gøres i oplysningerne fra Sundhedsforvaltningen opmærksom på, at forløbet omkring en ny administrationsaftale med KAB ikke har været drøftet med Sundhedsforvaltningens administrerende direktør og ej heller forelagt politisk.

For så vidt angår den overordnede opgavevaretagelse og delegation heraf inden for Sundheds- og Omsorgsudvalgets område skal der henvises til, at udvalget på sit møde den 7. januar 2002 godkendte forvaltningens indstilling af: Oversigten over sagsniveauet i udvalgets opgavevaretagelse samt oversigten over beføjelser, som varetages af borgmesteren samt delegationerne til Sundhedsforvaltningen.

Mindre væsentlige ændringer blev besluttet i forhold til oversigten fra den 14. januar 1998.

## **V. Det politiske ansvar**

**31.** Det ligger uden for Revisionsdirektoratets opgavevaretagelse at statuere et politisk ansvar eller et juridisk ansvar.

Derimod kan Revisionsdirektoratet afgive bemærkninger spændende fra fx henstillinger til beklageligt og til kritik, alt afhængig af skønnet over sagernes kritiske omfang og indhold.

### **Det politiske ansvar**

**32.** Ved udsagnet – et kommunalbestyrelsesmedlem har et politisk ansvar for varetagelsen af sit hverv – forstås, at medlemmets handlinger underkastes vælgernes dom.

Hertil hører også, at medlemmet udsættes for kritik i offentligheden eller det politiske bagland.

Det politiske ansvar er den mekanisme, der får det repræsentative demokrati til at svare til sit navn.

I kommunestyret er det politiske ansvars ydre følger mere begrænsede end i statsstyret. Det er koncentreret om nyvalg hvert fjerde år.

Loven har ikke åbnet mulighed for opløsning af kommunalbestyrelsen i valgperiodens løb.

Det politiske ansvar får sin fulde virkning, når det gøres gældende som vælgernes dom på valgdagen

Dommen gælder kommunalbestyrelsens resultater i den forløbne periode og det enkelte medlems andel deri.

Derfor hører det med til det politiske ansvar, at vælgerne danner sig deres opfattelse i periodens løb.

Man taler om politisk ansvar, fordi et medlems handlinger kan udløse reaktioner, der påvirker medlemmets politiske status, således også reaktioner i form af presseomtale,

læserbreve, tilkendegivelser fra det politiske bagland i partiforeninger, borgerforeninger, og endda fratagelse af tillidshverv eller tab af almindelig anseelse.

I forholdet indadtil mellem kommunalbestyrelsen og borgmesteren kan der gøres et begrænset politisk ansvar gældende over for borgmesteren ved, at kommunalbestyrelsen tilkendegiver sin mistillid og eventuelt gør det i form af en opfordring til at nedlægge hvervet.

Hvis borgmesteren administrerer i strid med kommunalbestyrelsens beslutninger, er der i styrelseslovens § 66, stk. 2, en mulighed for at afsætte borgmesteren. Kravet er, at han groft tilsidesætter de opgaver, der er pålagt ham af kommunalbestyrelsen.

### **Det retlige ansvar (sanktioner)**

**33.** Det følgende er af hensigtsmæssige grunde beskrevet med udgangspunkt i den gældende lovgivning, uanset denne sag strækker sig over perioden 1992-2004.

Ved lov nr. 381 af 28. maj 2003 blev der foretaget en række ændringer i den kommunale styrelseslov i relation til bestemmelserne om tilsynet med kommunerne, jf. klage-reformudvalgets overvejelser i betænkning nr. 1395/2000 om statens tilsyn med kommunerne.

Styrelseslovens kapitel VI (§§ 47-51) vedrører statsamtmandens tilsyn, mens kapitel VII (§§ 52-56) omfatter indenrigs- og sundhedsministerens tilsyn.

Tilsynet med Københavns Kommune varetages af statsamtmanden for Københavns Amt.

Ifølge lovens § 48, stk. 1, fører statsamtmanden tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udfærdiget i medfør af denne lovgivning.

Det følger af bestemmelsen, at statsamtmanden påser kommunernes overholdelse af lovgivningen, dvs. såvel skreven som uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrund-sætninger.

Tilsynet er således som hidtil et legalitetstilsyn.

**34.** Statsamtmandens kompetence omfatter også borgmesterens virksomhed på kommunalbestyrelsens vegne, fx de afgørelser, som borgmesteren træffer på kommunalbestyrelsens vegne i medfør af lovens § 31, stk. 1, (sager som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl). Tilsvarende omfattes afgørelser, som borgmesteren træffer efter delegation fra kommunalbestyrelsen eller et udvalg.

Endvidere er borgmesterens funktion som den, der forbereder, indkalder og leder kommunalbestyrelsens møder, omfattet, jf. lovens § 30.

Derimod omfatter statsamtmandens kompetence ikke borgmesterens funktion som øverste daglig leder af kommunens forvaltning, jf. lovens § 31, stk. 3, der udføres under ansvar over for kommunalbestyrelsen.

**35.** Statsamtmandens retlige sanktioner er fastlagt i styrelseslovens §§ 50 a-50 d:

- Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan statsamtmanden sætte beslutningen ud af kraft (annullation ifølge lovens § 50 a).
- Under behandlingen af sagen kan statsamtmanden midlertidigt suspendere den pågældende beslutning (lovens § 50 a).
- Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan statsamtmanden pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlig for undladelsen, tvangsbøder (lovens § 50 b).
- Statsamtmanden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarlig for, at kommunen er påført tab (lovens § 50 c).

- Statsamtmanden kan frafalde sagsanlæg efter § 50 c mod, at den pågældende inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen henholdsvis det kommunale fællesskab (erstatningsretlige bodsinstitut ifølge lovens § 50 d).

Statsamtmandens afgørelser om anvendelse af de foranstaltninger, der er nævnt i §§ 50 a-50 d, kan af de organer eller medlemmer, foranstaltningerne er rettet imod, indbringes for indenrigs- og sundhedsministeren (lovens § 52).

Afsluttende skal det nævnes, at det fastsættes i styrelseslovens § 61, at et kommunalbestyrelsesmedlem, der gør sig skyldig i grov tilsidesættelse af de pligter, som den pågældendes hverv medfører, straffes med bøde. Simpel uagtsom pligttilsidesættelse straffes dog ikke.

Påtalebepættelsen i den hidtil gældende lovs § 61 c, stk. 2. hvorefter strafferetlig påtale kun kunne ske efter tilsynsmyndighedens begæring, er ophævet.

### **Udtalelser fra den kommunale tilsynsmyndighed og ombudsmanden**

**36.** Styrelseslovens § 50 bestemmer, at statsamtmanden kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser.

Bestemmelsen lovfæster tilsynsmyndighedernes mest anvendte reaktionsmulighed: Afgivelse af en vejledende udtalelse indeholdende tilsynsmyndighedens retsopfattelse.

Statsamtmanden kan i den vejledende udtalelse og i overensstemmelse med hidtidig praksis opfordre/anmode kommunen om at genoptage sagens behandling samt foreholde kommunen, hvad den efter statsamtmandens opfattelse på grundlag af gældende ret har pligt til at gøre (et såkaldt konstaterende pålæg).

Et konstaterende pålæg eller en vejledende udtalelse i øvrigt har ikke selvstændige retsvirkninger, men hvis udtalelsen ikke efterleves af kommunen, vil tilsynet efter omstændighederne kunne følge op herpå, jf. ovennævnte sanktioner.

Statsamtmanden kan også efter anmodning fra kommunen afgive en vejledende udtalelse om lovligheden af en påtænkt kommunal disposition, inden kommunen træffer en beslutning.

Det falder uden for tilsynets beføjelser at udtale kritik af eller påtale kommunens dispositioner, uanset om der er handlet i strid med lovgivningen. Der er som nævnt alene tale om et legalitetstilsyn.

**37.** Ombudsmanden kan som hovedregel alene fremsætte sin opfattelse af en sag, jf. ombudsmandslovens § 22.

Ombudsmanden kan fx kritisere en afgørelse og henstille til vedkommende myndighed, at den ophæver eller ændrer afgørelsen.

Myndigheden er ikke retligt forpligtet til at efterkomme ombudsmandens henstilling. Sådanne henstillinger følges i praksis så godt som altid.

Ombudsmanden kan således ikke på samme måde som domstolene eller en rekursinstans med bindende virkning ophæve eller ændre en påklaget afgørelse.

Ved bedømmelsen af eventuelle konsekvenser af retlige fejl ved konkrete afgørelser giver ombudsmanden kun undtagelsesvis udtryk for, om fejlen må antages at medføre ugyldighed, rettelse, godtgørelse eller erstatningsansvar.

### **Revisionsdirektoratets bemærkninger**

**38.** I det foregående er der givet en orienterende beskrivelse om, hvad der forstås ved det politiske ansvar henholdsvis de retlige sanktioner, som er en del af den kommunale tilsynsmyndigheds opgavevaretagelse.

Desuden er kort omtalt vejledende udtalelser fra tilsynsmyndigheden, ligesom ombudsmandens almindelige reaktionsmuligheder er nævnt.

Revisionsdirektoratet kan ikke afgive udtalelser af bindende karakter for de kommunale myndigheder og dermed placere ansvar.

Revisionen har en anderledes placering og funktion set i forhold til ovennævnte.

Rapporteringskravet til Revisionsdirektoratet er, at revisionsprotokollaterne skal indeholde en redegørelse om arten og omfanget af den udførte revision samt de bemærkninger, som revisionen har givet anledning til.

Revisionens bemærkninger spænder som nævnt vidt. Rubriceringen og prioriteringen af bemærkningerne er udviklet gennem Revisionsudvalgets praksis i de seneste år, jf. senest 2003-revisionsbetænkningen, bilag 1.

Om de tre sundhedsborgmestre skal der fremsættes følgende revisionsmæssige synspunkter:

#### **Tidligere sundhedsborgmester Lars Engberg 1992-1997**

**39.** Følgende faktiske forhold indgår i vurderingen:

- Revisionsdirektoratet konstaterer, at Sundhedsforvaltningen ikke har sendt 1996-administrationsaftalen i EU-udbud, selv om aftalens værdi oversteg EU-tærskelværdien.
- Revisionsdirektoratet konstaterer, at Sundhedsforvaltningen ikke indhentede flere tilbud i overensstemmelse med Københavns Kommunes Indkøbshåndbog i forbindelse med indgåelsen af 1994-administrationsaftalen, selv om kontraktsummen var af en betydelig størrelse.
- Lars Engberg var ikke sundhedsborgmester, da Sundhedsforvaltningen første gang valgte KAB som forretningsfører – i forbindelse med renoveringen af plejehjemmene i DGB.
- Der er ikke modtaget oplysninger fra Sundhedsforvaltningen, der dokumenterer eller indicerer, at Lars Engberg har fået forelagt de tre administrationsaftaler til godkendelse eller i øvrigt har haft kendskab til sagsbehandlingen.
- KAB har oplyst, at såvel byggeforretningsføreraftalerne som administrationsaftalerne er forhandlet og indgået mellem det administrative personale i henholdsvis



Sundhedsforvaltningen og KAB. Aftalerne har ikke været forelagt KAB's bestyrelse til godkendelse. Aftalerne er kort omtalt i direktionsberetningerne, som fremsendes til orientering for KAB's bestyrelse.

- Revisionsdirektoratet har ved besøg hos KAB gennemgået bestyrelsesprotokollen for den omhandlede periode. Gennemgangen af protokollen, der i form og indhold fremstår professionelt, gav samme konklusion som nævnt af KAB.

**40.** Spørgsmålet er herefter, om sundhedsborgmesteren kan bebrejdes det manglende udbud eller forvaltningens handlen i strid med kommunens Indkøbshåndbog.

Dette drejer sig nærmere om spørgsmålet om, hvorvidt pligterne som borgmester er overtrådt.

Den særlige styrelseslov for Københavns Kommune indeholdt i § 30 en bestemmelse, der svarer til pligterne for borgmestre i den almindelige styrelseslov:

"Hver borgmester forestår på eget ansvar den umiddelbare forvaltning af sit forretningsområde inden for rammerne af det vedtagne årsbudget i forbindelse med Borgerrepræsentationens vedtagelser og i overensstemmelse med vedtægter og regulativer, udstedt af Borgerrepræsentationen."

Heri indgår borgmestrenes opgaver som administrative chefer for hver deres afdeling. Den kompetence, som de herved skulle udøve, svarer til den øverste daglige ledelse, som i andre kommuner ligger hos borgmesteren.

Af væsentlig betydning er i denne forbindelse, om der af borgmesteren var fastsat interne kompetencefordelingsplaner, instrukser for sagsbehandlingen, overholdelsen af de formelle regler (love, bekendtgørelser, kommunens interne regler mv.) kontrolprocedurer mv.

Dette hviler på et skøn, da borgmesteren kun er forpligtet til at udarbejde skriftlige sagsbehandlingsregler mv., hvis det må anses for fornødent.

Ifølge de for Revisionsdirektoratet foreliggende oplysninger var det ikke sædvanligt under Københavns Kommunes magistratsstyre, at der var udfærdiget generelle sagsbehandlingsregler.

**Sammenfatning.** Revisionsdirektoratet er i det hele af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver sundhedsborgmester Lars Engbergs opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

#### **Tidligere sundhedsborgmester Peter Martinussen 1998-2001**

**41.** Under sundhedsborgmester Peter Martinussen blev der ikke behandlet sager i relation til administrationsaftalerne mellem Københavns Kommune og KAB, hvorfor følgende sammenfatning skal gives:

**Sammenfatning.** Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver sundhedsborgmester Peter Martinussens opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

#### **Nuværende sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierø 2002-2004**

**42.** Følgende faktiske forhold indgår i vurderingen:

- Op gennem 1990'erne blev der større og større opmærksomhed på, at offentlige opgaver skulle i udbud.
- Under medlemskabet af Sundheds- og Omsorgsudvalget og kort før tiltrædelsen som sundhedsborgmester afsluttedes den såkaldte "Ligkistesag", hvor et centralt spørgsmål var anvendelsen af udbud.
- Først i efteråret 2003 blev Sundhedsforvaltningen opmærksom på, at administrationsaftalen skulle i EU-udbud.
- Efter omstændighederne er det efter Revisionsdirektoratets opfattelse acceptabelt, at Sundhedsforvaltningen ville afvente EU-udbud til udgangen af 2004. Men ikke forlængelsen til udgangen af 2005 med begrundelse i etableringen af Ejendomsenheden.

- Der er ikke modtaget oplysninger fra Sundhedsforvaltningen, der dokumenterer eller indicerer, at Inger Marie Bruun-Vierø før slutningen af 2004 har haft kendskab til forvaltningens mangelfulde behandling af administrationsaftalerne.
- Der er ikke udfærdiget skriftlige generelle retningslinier for opgavevaretagelsen og delegationen fra borgmesteren til Sundhedsforvaltningen.

Revisionsdirektoratet har overvejet, om ovennævnte udvikling i opmærksomheden og betydningen af offentlige udbud burde have ført til, at sundhedsborgmesteren havde pligt til at udfærdige konkrete instrukser for sagsbehandlingen i relation til offentlige udbud, så der blev sikret en overholdelse af gældende danske og EU-regler.

I det konkrete tilfælde er de foreliggende oplysninger om forvaltningen af udbudsområdet efter Revisionsdirektoratets opfattelse af en så generel karakter, at der næppe kan statueres en pligt til at udfærdige konkrete instrukser for sagsbehandlingen. Der bør være flere konkrete kendsgerninger om svagheder i forvaltningens administration fx flere sager, hvor forvaltningen har udvist mangelfuldt kendskab og indsigt i udbudsområdet.

De konkrete svagheder skal således i praksis have udmøntet sig på samme måde som på andre områder, hvor der i forretningsgangene er konstateret svagheder i den interne kontrol.

Da dette ikke er tilfældet, er der efter Revisionsdirektoratets opfattelse således ikke grundlag for at fastslå, at sundhedsborgmesteren burde have udfærdiget konkrete instrukser for forvaltningens håndtering af udbudsområdet.

**Sammenfatning.** Revisionsdirektoratet er af den opfattelse, at ud fra revisionsmæssige synspunkter giver sundhedsborgmester Inger Marie Bruun-Vierøs opgavevaretagelse ikke anledning til bemærkninger.

**43.** Derimod er Revisionsdirektoratet af den opfattelse, at det er stærkt beklageligt, at Sundhedsforvaltningen ikke synes at have overholdt forskrifterne i kommunens Ind-

købshåndbog ved 1994-aftalen med KAB og ikke i 1996 sendte aftalen med KAB i EU-udbud.

Direktoratet finder det beklageligt, at forvaltningen ikke allerede i slutningen af 2004 sendte en ny aftale med KAB i EU-udbud.

### **Anbefalinger**

**44.** Denne sag efterlader Revisionsdirektoratet med den opfattelse, at der generelt i Københavns Kommune er behov for at overveje en opstramning af sagsbehandlingsreglerne.

Revisionsdirektoratet taler ikke for detaljerede regler og instrukser, hvilket tiden slet ikke er inde til mere.

Men derimod synes der at være behov for overordnede rammer og retningslinier, som både sikrer en forsvarlig og sikker administration til opfyldelse af gældende lovgivning og samtidig tilgodeser en personalepolitik, hvor arbejdet udføres af selvstændige og kompetente medarbejdere i overensstemmelse med kommunens værdibaserede ledelsespolitik.

Revisionsdirektoratet har kendskab til, at der på mange felter i alle forvaltninger anvendes moderne ledelsespolitikker og -værktøjer fx i form af forvaltningskontrakter, virksomhedskontrakter og andre former for kontrakter og aftaler.

Det er efter Revisionsdirektoratets opfattelse af væsentlig betydning, at disse kontrakter også udarbejdes ud fra den målsætning, at der mellem kontraktparterne er en gensidig forståelse af sammenhængen mellem det at udøve værdibaseret ledelse og samtidig sikre, at gældende forvaltnings-, lovgrundlag og andre sædvanlige spilleregler for offentlig forvaltning generelt og for Københavns Kommune specielt iagttages og efterleves.

Derved kunne forenes pligterne for borgmestrene som udøver af den øverste daglige ledelse og for forvaltningerne som ansvarlige for de løbende daglige driftsopgaver.

## **VI. Habiliteten for sundhedsborgmester Lars Engberg ved kommunens aftaleindgåelse med KAB**

**45.** Som tidligere omtalt var sundhedsborgmester Lars Engberg medlem af KAB's bestyrelse på de tidspunkter, hvor de 3 administrationsaftaler blev indgået mellem Københavns Kommune og KAB:

Administrationsaftalerne indgås den 19. juli 1993, den 25. november 1994 og den 29. marts 1996.

Lars Engberg var medlem af KAB's bestyrelse i perioden 13. april 1993-27. oktober 2004.

Medlemskabet af bestyrelsen hvilede ikke på kommunens udpegning og var derfor ikke et kommunalt hverv.

**46.** De nugældende regler om speciel inhabilitet er indeholdt i styrelseslovens § 14, der dog kun finder anvendelse i kollegial sammenhæng, forvaltningslovens §§ 3-6 og i almenboliglovens §§ 14, 17 og 18.

Det er i forvaltningslovens § 2, stk. 2, fastsat, at bestemmelserne i lovens kapitel 2 om inhabilitet også gælder for behandlingen af sager om indgåelse af kontraktforhold eller lignende privatretlige dispositioner. De relevante bestemmelser i forvaltningsloven er § 3, stk. 1, nr. 3, og § 3, stk. 2.

§ 3, stk. 1, nr. 3: "Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis 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."

§ 3, 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."

**47.** Revisionsdirektorat finder ikke anledning til nærmere at redegøre for bestemmelsen ud fra følgende betragtninger:

- Ved Revisionsdirektoratets gennemgang af KAB's bestyrelsesprotokol blev det konstateret, at der på intet tidspunkt var optaget en sag på dagsordenen for bestyrelsesmøderne om administrationsaftalen mellem Københavns Kommune og KAB.
- Der er ikke fra Sundhedsforvaltningen modtaget sager, dokumenter e.l., der dokumentere eller indicerer, at Lars Engberg har været involveret i kommunens behandling af administrationsaftalerne.

**Sammenfatning.** Revisionsdirektoratet konstaterer, at Lars Engberg ikke har truffet afgørelser eller deltaget i afgørelser i forvaltningslovens forstand, hvor spørgsmålet om inhabilitet kunne være relevant.

**48.** Almenboligloven (lov om almene boliger mv.) indeholder i § 14 forbud mod udpegning af personer til bestyrelsen for en almen boligorganisation, som kommunen fører tilsyn med. Der er tale om en snæver personkreds, og relevant i denne sammenhæng er for Københavns Kommunes vedkommende følgende:

Fra Københavns Kommune kan ikke som medlem af en almen boligorganisations bestyrelse vælges eller udpeges borgmesteren for den magistratsafdeling, hvortil tilsynet med de almene boligorganisationer er henlagt.

Bestemmelsen trådte i kraft den 1. januar 1997. Da Lars Engberg ikke havde tilsynsopgaverne under sit ressortområde, er denne bestemmelse dermed ikke aktuel for nærværende sag.

Almenboliglovens øvrige habilitetsbestemmelser i §§ 17-18 er heller ikke aktuelle for nærværende sag, da KAB's bestyrelse som tidligere nævnt ikke har godkendt eller på anden måde behandlet de tre omhandlede administrationsaftaler.

REVISIONSDIREKTORATET FOR KØBENHAVNS KOMMUNE

8. april 2005

Jan Christensen

/Kjeld Q. Jensen