

Bestyrelsen for
Professionshøjskolen Sjælland University College
Slagelsevej 7
4180 Sorø

Institutionsstyrelsen

Frederiksholms Kanal 25
1220 København K
Tlf. 3392 5000
Fax 3392 5567
E-mail uvm@uvm.dk
www.uvm.dk
CVR nr. 20-45-30-44

Vedrørende inhabilitet i forbindelse med bestyrelsesbeslutning om udbudsplaceringer

6. november 2008
Sags nr.:
144.80C.031

Professionshøjskolen Sjælland University College har ved mail af 30. oktober 2008 rettet henvendelse til Undervisningsministeriet i anledning af en henvendelse fra kommunaldirektør Peter Zahlekjær, Sorø Kommune, om inhabilitet hos to bestyrelsesmedlemmer i forbindelse med, at bestyrelsen for institutionen den 10. november 2008 skal træffe beslutning om den fremtidige lokalisering af institutionens uddannelsessteder.

Baggrunden for henvendelsen er, at kommunaldirektør Ib Østergaard Rasmussen, Guldborgsund Kommune, og børne- og kulturdirektør Per B. Christensen, Næstved Kommune, begge er medlem af bestyrelsen for Professionshøjskolen Sjælland University College.

Kommunaldirektør Ib Østergaard Rasmussen er udpeget af kommunaldirektørerne for kommunerne i Region Sjælland, der ifølge institutionens vedtægt skal udpege et medlem ”med ledelseskompeterencer inden for uddannelses-, og/eller social- og sundhedsområdet”.

Børne- og kulturdirektør Per B. Christensen er udpeget til bestyrelsen ved selvsupplering.

Disse to bestyrelsesmedlemmer er ifølge henvendelsen fra kommunaldirektør Peter Zahlekjær inhabile efter bestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, ved behandlingen af sagen om den fremtidige lokalisering af institutionens uddannelsessteder.

Som begrundelse herfor er anført følgende:

”I det konkrete tilfælde er der tale om to ledende medarbejdere i sjællandske kommuner. Disse medarbejdere sidder ikke i bestyrelsen for UCSJ for at varetage kommunale interesser, men derimod fordi de er

udpeget af dels kommunaldirektørerne i region Sjælland og dels af bestyrelsen selv. I dette tilfælde må de ikke varetage uvedkommende kommunale interesser, når der træffes beslutninger i bestyrelsen.

...

De to ledende medarbejdere i bestyrelsen bringes i en konfliktsituation mellem på den ene side, at arbejde loyalt for de politiske beslutninger, der er truffet i deres hjemkommuner hhv. Guldborgsund Kommune og Næstved Kommune – kommuner, der har afgivet et fælles høringssvar i sagen, der argumenterer for en bevarelse af uddannelser i netop disse to kommuner. Og på den anden side bestyrelsesarbejdet frem mod en beslutning i sagen, der ideelt set skal være den fagligt og udviklingsmæssigt ”rigtige” beslutning – præget af uvildighed.”

Det fremgår endvidere af henvendelsen, at Per B. Christensen ikke kan være medlem af bestyrelsen, da Næstved Kommune udlejer ejendomme til professionshøjskolen. Der henvises til § 14, stk. 6, nr. 2 og 4, i lov nr. 562 af 6. juni 2007 om professionshøjskoler for videregående uddannelser.

Undervisningsministeriet skal på den baggrund vejledende udtale følgende:

Ad spørgsmål om inhabilitet efter forvaltningsloven

Forvaltningslovens kapitel 2 om inhabilitet er affattet således:

”§ 3. Den, der virker inden for den offentlige forvaltning, er inhabil i forhold til en bestemt sag, hvis

...

- 3) vedkommende deltager i ledelsen af eller i øvrigt har en nær tilknytning til et selskab, en forening eller en anden privat juridisk person, der har en særlig interesse i sagens udfald,
- 4) ...
- 5) der i øvrigt foreligger omstændigheder, som er egnede til at vække tvivl om vedkommendes upartiskhed.

Stk. 2. Inhabilitet foreligger dog ikke, hvis der som følge af interessens karakter eller styrke, sagens karakter eller den pågældendes funktioner i forbindelse med sagsbehandlingen ikke kan antages at være fare for, at afgørelsen i sagen vil kunne blive påvirket af uvedkommende hensyn.

Stk. 3. ...”

Lov nr. 562 af 6. juni 2007 om professionshøjskoler for videregående uddannelser indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 4. Professionshøjskolen skal dække behovet for udbud af professionsbacheloruddannelser og efter- og videreuddannelse i tilknytning hertil i den region eller del heraf, hvor professionshøjskolen hører hjemme.

...

§ 12. Bestyrelsen skal varetage den overordnede og strategiske ledelse af professionshøjskolen og sikre uddannelsernes kvalitet og udvikling samt en effektiv drift af professionshøjskolen.

...

§ 14. Bestyrelsen består af 10-15 medlemmer. Bestyrelsen sammensættes således, at flertallet af medlemmerne er udefrakommende, fortrinsvis fra det regionale område, hvor professionshøjskolen hører hjemme. Bestyrelsen kan i særlige tilfælde, jf. § 4, stk. 2, sammensættes af medlemmer fra flere områder. Regionsrådet og kommunalbestyrelserne i den region, hvor professionshøjskolen hører hjemme, udpeger i forening 2 medlemmer til bestyrelsen. Bestyrelsen vælger en formand blandt de udefrakommende medlemmer.

Stk. 2. Bestyrelsens medlemmer skal bidrage til at fremme professionshøjskolens strategiske virke med deres erfaring med og faglige indsigt i professionsbacheloruddannelser rettet mod private og offentlige erhverv og professioner samt med deres indsigt i det private og det offentlige arbejdsmarkeds behov for erhvervsrettet videregående uddannelse, jf. §§ 3 og 4.

Stk. 3. Der skal blandt de udefrakommende medlemmer være medlemmer med indgående erfaring fra såvel offentlig som privat virksomhed, strategisk ledelse, organisation og økonomi, herunder vurdering af budgetter og regnskaber.”

I de almindelige bemærkninger til det lovforslag, der ligger til grund for lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser (lovforslag nr. L 188 fremsat den 14. marts 2007) er anført bl.a. følgende om lovforslagets formål og baggrund:

”En række af de små faglige miljøer i udkantsområder har svært ved at fastholde søgning og kvalitet, og de har svært ved at leve op til de nye og mere krævende målsætninger. Det skaber vanskeligheder med at fastholde udbuddet af uddannelse i alle egne af landet.

Ved at skabe professionshøjskoler, der har en større kvantitativ og kvalitativ ressourcebasis, kan behovet for at varetage vigtige regionale behov tilgodeses langt bedre.

Der kan skabes og fastholdes attraktive uddannelsesmiljøer overalt i landet, idet stærkere miljøer kan understøtte svagere udkantsmiljøer. Der

kan etableres differentierede løsninger i overensstemmelse med de lokale behov.

Professionshøjskolerne skal have pligt til at sikre uddannelsesforsyning i alle egne og skal samtidig fungere som regionale videninstitutioner, der har et tæt og stærkt samspil med regionale interessenter, herunder virksomheder, aftagere, regionale vækstfora mv.

Professionshøjskolerne skal foretage strategiske prioriteringer, der imødekommer overordnede nationale behov og regionale behov, der er angivet i bl.a. de nationale indsatsområder og de regionale udviklingsplaner.

Professionshøjskolerne kan være et værdifuldt led i de regionale erhvervsudviklingsstrategier og udviklingsplaner, som de regionale vækstfora og regionsrådene skal udforme. Professionshøjskolerne kan blandt andet indgå i en regional kompetencestrategi for regionen, hvor der tages stilling til placering af uddannelser, behov for eksisterende og nye uddannelser, behov for samarbejdsinitiativer på tværs af institutionerne og institutionernes rolle i forhold til kompetenceudvikling i virksomhederne.”

Om ledelse og organisering er anført bl.a. følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger:

”Det foreslås, at det fastsættes i loven, at bestyrelsen har pligt til at fastlægge organiseringen af professionshøjskolen, og at bestyrelsen i den forbindelse er forpligtet til at søge sikret, at professionshøjskolen kan varetage alle dens aktuelle og fremtidige opgaver i overensstemmelse med de formål, der er fastsat i lovens kapitel 2 og i vedtægten for professionshøjskolen.

Dette indebærer bl.a., at bestyrelsens fastlæggelse af professionshøjskolens organisation skal ske under hensyntagen til professionshøjskolens pligt til at sikre den regionale dækning af professionsbacheloruddannelser og bidrage til den regionale vækst og udvikling af erhverv og professioner, herunder i udkantsområder, jf. herved lovforslagets §§ 4 og 5. Det er vurderet at være mest hensigtsmæssigt samtidig at sikre bestyrelserne vide rammer til at opfylde denne forpligtelse, og således give mulighed for at afstemme den enkelte professionshøjskoles organisations efter dens særlige behov i den region, hvor den hører hjemme. ...

Bestyrelsen er professionshøjskolens øverste myndighed. Bestyrelsen skal bestå af 10-15 stemmeberettigede medlemmer og sammensættes således, at flertallet af stemmeberettigede medlemmer er udefrakommende, primært fra en region, hvor professionshøjskolen hører hjemme. Bestyrelsesmedlemmernes kompetence er af afgørende betydning for bestyrel-

sesarbejdet. Bestyrelsesmedlemmerne skal derfor tilsammen kunne bidrage til at fremme institutionens strategiske virke med deres erfaring og faglige indsigt i uddannelse og i arbejdsmarkedets behov for de professionsrettede uddannelser. I den samlede bestyrelsesprofil skal indgå uddannelsesfaglig kompetence, erfaring med ledelse, organisation og økonomi, herunder vurdering af budgetter og regnskab, samt viden om behovet for uddannelse, herunder i det regionale område. De udefrakommende medlemmer udpeges i kraft af deres egen person og kompetence.”

I bemærkningerne til lovforslagets §§ 3 og 4 er anført bl.a. følgende:

”Udbuddet skal ske på grundlag af en akkreditering men også på baggrund af regionalpolitiske hensyn. Etableringen af professionshøjskolerne indebærer, at der etableres institutioner, der i deres geografiske udstrækning dækker hele eller dele af en region. Det indebærer, at det bliver den enkelte professionshøjskole, der tager stilling til, hvordan et samlet udbud i en region sikres bedst muligt i forhold til de uddannelsessøgendes og det regionale erhvervslivs behov og f.eks. også under hensyn til uddannelsesmiljøernes betydning for lokalsamfundet.”

I bemærkningerne til lovforslagets §§ 11 og 12 er anført bl.a. følgende:

”En professionshøjskolebestyrelse har grundlæggende to opgaver:
– At varetage den overordnede strategiske ledelse af hele professionshøjskolens virksomhed med ansvar for skolens samlede aktiviteter. Det indebærer:
a) sikring af uddannelsernes indholdsmæssige kvalitet og udvikling, således at institutionen er i stand til at leve op til sin forpligtelse til regional uddannelses- og videnforsyning af høj kvalitet,
...
Bestyrelsen fastlægger organiseringen af professionshøjskolen. Dette skal ske under hensyn til den regionale dækning af de videregående uddannelser og skal samtidig bidrage til at sikre den regionale vækst og udvikling.”

I bemærkningerne til lovforslagets § 14 er anført bl.a. følgende:

”Det foreslås, at bestyrelsen kan have fra 10 - 15 medlemmer. Det er begrundet med, at professionshøjskolerne er forholdsvis store og komplekse institutioner. Bestyrelsen for professionshøjskolen skal afspejle professionshøjskolens samlede profil og opgaver. Den enkelte bestyrelse sammensættes derfor ud fra personlige kompetencer af relevans for institutionernes profil. Bestyrelsen er omfattet af kravet om ligestilling efter lov om ligestilling af kvinder og mænd.

Der skal i bestyrelsen være personer med erfaring og indsigt i erhvervsrettede videregående uddannelser rettet mod private og offentlige erhverv og professioner og med erfaring og indsigt i det private og offentlige arbejdsmarkeds behov for uddannelserne, herunder i det regionale område. Der skal endvidere være personer med indgående erfaring i strategisk ledelse, organisation og økonomi.

Der skal endvidere lægges stor vægt på, at der i bestyrelsen er personer, som har kendskab til lokalområdet, navnlig kendskab til behovet for uddannelsen i det pågældende område. Det foreslås, at regionsrådet og kommunalbestyrelserne i den region, hvor professionshøjskolen hører hjemme, i forening udpeger 2 medlemmer til bestyrelsen. Regionsrådet og kommunalbestyrelserne skal således være enige om, hvem der skal udpeges til bestyrelsen. Ligesom de øvrige bestyrelsesmedlemmer skal de i udøvelsen af deres bestyrelseshverv alene varetage professionshøjskolens interesser, og de er derfor i den forbindelse ikke underlagt en instruktionsbeføjelse fra regionsrådet eller nogle af de kommunalbestyrelser, der har deltaget i udpegningen af dem. De skal alene varetage institutionens interesser. Da bestyrelsen i sit virke skal optræde som et kollegium, vil det være uforeneligt hermed, hvis de udpegede personer er underlagt bundne mandater fra deres egne institutioner.

...

... Ved udpegnings af udefra kommende medlemmer, herunder ved selvsupplering, vil der under alle omstændigheder skulle ske en inddragelse af en bred kreds omfattende de relevante eksterne interessenter i forhold til den enkelte professionshøjskole.”

Kommunaldirektør Ib Østergaard Rasmussen og børne- og kulturdirektør Per B. Christensen er ikke omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3 (selskabsinhabilitet), der vedrører tilknytning til en privat juridisk person, hvorfor tilknytning til en kommune ikke medfører inhabilitet efter bestemmelsen.

De er imidlertid omfattet af opsamlingsbestemmelsen i forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 5, og denne bestemmelse kan medføre inhabilitet, hvor de samme hensyn, der ligger bag forvaltningslovens § 3, stk. 1, nr. 3, gør sig gældende i forbindelse med en tilknytning til en kommune.

Der henvises herved til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1999, side 185 ff., jf. side 171 og Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, side 264ff, navnlig side 260 og side 266.

I vurderingen af, om der i et konkret tilfælde foreligger inhabilitet, skal der efter forvaltningslovens § 3, stk. 2, indgå en vurdering af, om der i sagen er fare for, at afgørelsen vil blive påvirket af uvedkommende hensyn bl.a. som følge af interessens karakter.

Om forvaltningslovens § 3, stk. 2, henvises til John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 1999, side 189ff, særligt side 191.

Dette indebærer, at der i de tilfælde, der er omfattet af forvaltningslovens § 3, stk. 2, ikke foreligger inhabilitet, uanset at der er tale om en sådan interessekollision, som bestemmelsen i nr. 5, jf. nr. 3, vedrører.

Bestyrelsen for en professionshøjskole skal i sin varetagelse af professionshøjskolens interesser inddrage bl.a. regionale og lokale interesser.

Bestyrelsen skal således bl.a. sikre uddannelsesforsyning i alle egne og foretage strategiske prioriteringer, der imødekommer regionale behov. Bestyrelsen skal i den forbindelse tage stilling til, hvordan et samlet udbud i en region sikres bedst muligt bl.a. under hensyntagen til uddannelsesmiljøers betydning for lokalsamfundet. Hertil kommer, at en professionshøjskole kan indgå i en regional kompetencestrategi for regionen, hvor der tages stilling til placeringen af uddannelser.

Bestyrelsen skal endvidere, når den fastlægger professionshøjskolens organisation, tage hensyn til den regionale dækning af uddannelser, herunder i udkantsområder. Bestyrelsen har i den forbindelse vide rammer.

På den baggrund er inddragelse af de interesser, som de enkelte kommuner og regionen har i sagen, er efter ministeriets opfattelse ikke uvedkommende ved bestyrelsens behandling af sagen.

De nævnte regionale og lokale interessers inddragelse er der endvidere taget hensyn til i bestemmelserne om professionshøjskolebestyrelsernes sammensætning, jf. § 14 i lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser med tilhørende bemærkninger.

De udefrakommende bestyrelsesmedlemmer skal således fortrinsvis komme fra det regionale område, hvor professionshøjskolen hører hjemme. Der er i § 14, stk. 1, lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser endvidere en lovbestemt udpegningsret til professionshøjskolebestyrelserne for regionens kommunalbestyrelser og regionsråd i forening.

Bl.a. på baggrund af den interessekollision, som bestyrelsessammensætningen vil kunne give anledning til, er det i bemærkningerne til lovforslaget udtrykkeligt anført, at bestyrelsesmedlemmerne ikke er undergivet instruktionsbeføjelser i varetagelsen af deres bestyrelseshverv.

Det er på den baggrund Undervisningsministeriets vurdering, at det forhold, at et bestyrelsesmedlem har en ledende stilling i en kommune i den region, hvor professionshøjskolen er hjemmehørende, ikke medfører, at vedkommende er inhabil i forhold til professionshøjskolebestyrelsens beslutninger om institutionens geografiske udbudsplaceringer.

Det tilføjes, at afgørelsen om det rejste habilitetsspørgsmål skal træffes af bestyrelsen, jf. forvaltningslovens § 6.

Spørgsmålet om generel inhabilitet efter bestemmelserne i professionshøjskolelovens § 14, stk. 6

Bestemmelsen i § 14, stk. 6, i lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser har følgende ordlyd:

”Stk. 6. Følgende personer kan ikke være medlemmer af bestyrelsen:

- 1) Personer, der udlejer ejendomme m.m. til professionshøjskolen.
- 2) Medlemmer af bestyrelsen i fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, der udlejer ejendomme m.m. til professionshøjskolen, eller som kontrollerer udlejer af ejendomme m.m. til professionshøjskolen.
- 3) Advokater, revisorer eller lignende rådgivere for personer, som er omfattet af nr. 1, eller for fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, som er omfattet af nr. 2.
- 4) Ansatte i ledende stillinger hos personer, jf. nr. 1, eller i fonde, selskaber, foreninger eller andre virksomheder, som er omfattet af nr. 2.”

I bemærkningerne til det lovforslag, der ligger til grund for lov om professionshøjskoler for videregående uddannelser (lovforslag nr. L 188 fremsat den 14. marts 2007) er anført følgende om § 14, stk. 6:

”Bestemmelsen om, hvilke personer der ikke kan indgå i en bestyrelse, er en videreførelse af hidtil gældende ret.”

Om den før lovens vedtagelse gældende retstilstand henvises til bestemmelsen i § 8, stk. 3, i lov om Centre for Videregående Uddannelse og andre selvejende institutioner for videregående uddannelser m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 228 af 17. marts 2006. Bestemmelsen blev indsat ved lov nr. 478 af 31. maj 2000.

Af bemærkningerne til bestemmelsen i det lovforslag, der ligger til grund herfor (lovforslag nr. L 204 fremsat den 23. februar 2000) fremgår bl.a. følgende:

Forbuddet i forslaget til § 8, stk. 3, nr. 1-4, omfatter alle former for udlejere, bortset fra egentlige kommunale, amtskommunale og statslige ejere af ejendomme m.m. Statslige og kommunale selskaber, virksomheder og lignende vil ligesom private selskaber, selvejende institutioner, m.v. være omfattet af forbuddet i nr. 1-4.

Undervisningsministeriet finder på den baggrund ikke, at bestemmelsen i professionshøjskolelovens § 14, stk. 6, er relevant i en situation som den beskrevne.

Sorø Kommune har bedt om kopi af ministeriets vejledende udtalelse til Professionshøjskolen Sjælland University College, hvorfor kopi af dette brev bliver sendt til Sorø Kommune.

Undervisningsministeriet finder endvidere udtalelsen er af almen interesse, hvorfor den vil blive offentliggjort på ministeriets hjemmeside og sendt til Bestyrelsesforeningen for professionshøjskoler og Professionshøjskolernes Rektorkollegium.

Med venlig hilsen

Per Hansen
Afdelingschef
Direkte tlf. 3392 5570
Per.Hansen@uvm.dk