

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Enhed: Kommunaljura

Sagsbeh.: [REDACTED]

Sags nr.: 1007724

Dok. Nr.: 305641

Dato: 22. september 2010

Telefonnotat vedr. forespørgsel fra Statsforvaltningen Syddanmark om ophør af udbetaling af godtgørelse til kommunalbestyrelsesmedlem i forbindelse med orlov

[REDACTED] fra Statsforvaltningen Syddanmark har den 16. september 2010 rettet telefonisk henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Statsforvaltningen er blevet kontaktet af en kommune, der yder ikke nærmere bestemte godtgørelser eller anden støtte til kommunalbestyrelsesmedlemmer jf. lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 11, 2. pkt. (fx pc, telefon- eller avisabonnement). I forbindelse med at et kommunalbestyrelsesmedlem, der modtager en eller flere af de nævnte godtgørelser, skal holde orlov af ikke nærmere oplyst årsag og varighed, ønsker kommunen oplyst, om det pågældende medlems ret til at modtage de pågældende godtgørelser eller støtte ophører i forbindelse med orloven.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet ses ikke tidligere at have udtalt sig herom.

Retsgrundlag

§ 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse jf. lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009, som senest ændret ved lov nr. 1515 af 27. december 2009, er sålydende:

"Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i stk. 1 nævnte møder m.v., eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed."

Det følger af § 16, stk. 11, 2. pkt., at en kommunalbestyrelse har adgang til at træffe beslutning om at yde medlemmerne godtgørelse for andre udgifter end de i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 10, nævnte, og at den kan træffe beslutning om at yde anden støtte.

Det er almindeligt antaget, at kommunalbestyrelsen med hjemmel i denne bestemmelse fx kan beslutte at godtgøre kommunalbestyrelsesmedlemmernes udgifter til telefon, internetadgang, avishold m.v., eller at den kan beslutte et stille pc til rådighed. Se hertil pkt. 4.1.2. i vejledning nr. 9. af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension for varetagelsen af kommunale hverv

En kommunes adgang til at træffe beslutning om godtgørelse eller støtte som ovenfor nævnt er imidlertid betinget af, at godtgørelsen og støtten til kommunalbestyrelsesmedlemmerne er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1 nævnte møder m.v.

§ 16, stk. 1 i lov om kommunernes styrelse er sålydende:

"§ 16. Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer. Indenrigs- og socialministeren fastsætter nærmere regler om vederlaget. Vederlaget omfatter medlemmernes

a) deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg samt underudvalg,

- b) deltagelse i møder i forbindelse med varetagelse af kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen, medmindre der på andet grundlag er fastsat bestemmelse om særskilt vederlæggelse,
- c) deltagelse i kurser m.v., der af kommunalbestyrelsen eller af økonomiudvalget efter be- myndigelse fra kommunalbestyrelsen anses for at have betydning for varetagelsen af de under litra a og b nævnte hverv,
- d) deltagelse i seminarer, jf. § 9 a,
- e) deltagelse i revisionens forelæggelse af beretninger, jf. § 42 c,
- f) varetagelse af andre nærmere angivne kommunale hverv efter anmodning fra kommunal- bestyrelsen eller dennes udvalg og
- g) udførelse af andre aktiviteter i forbindelse med de under litra a-f nævnte møder m.v."

Af lovforslag nr. 167 fremsat den 1. februar 1995 fremgår følgende af de særlige bemærkninger til § 16, stk. 11, 2. pkt.:

"Kommunalbestyrelsen kan i henhold til 2. pkt. beslutte at godtgøre andre udgifter, som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af kommunale hverv eller beslutte at yde anden form for støtte i den forbindelse."

En forudsætning for godtgørelse og støtte jf. § 16, stk. 11, 2. pkt., er således, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem rent faktisk udfører aktiviteter omfattet af § 16, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Der er således ikke hjemmel til at udbetale godtgørelse eller støtte til et medlem, der ikke udfører sådanne aktiviteter.

Permanent eller midlertidig (helt eller delvis) fritagelse for kommunale hverv

Et kommunalbestyrelsesmedlem kan med baggrund i forskellige omstændigheder varigt eller midlertidig (helt eller delvist) fritages for sine kommunale hverv, og ved- kommende kan derved helt eller delvist miste forudsætningen for at opfylde betin- gelsen om deltagelse i møder m.v. som opregnet i § 16, stk. 1.

§ 92, stk. 2, i lov om kommunale og regionale valg, jf. lovbekendtgørelse nr. 144 af 24. februar 2009 som senest ændret ved lov nr. 571 af 31. maj 2010, er sålydende: "*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet skal efter anmodning fra den valgte meddele fritagelse for valget, såfremt den valgte på grund af sin helbredstilstand, varetagel- se af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende har rimelig grund til at ønske sig fritaget for valget."

§ 100 i lov om kommunale og regionale valg er sålydende:

"§ 100. Mister et medlem sin valgbarhed, udtræder medlemmet af kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet, jf. dog § 102."

§ 103, stk. 1, i lov om kommunale og regionale valg er sålydende:

"§ 103. Et medlem skal efter anmodning fritages for sit medlemskab, såfremt medlemmet på grund af sin helbredstilstand, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lig- nende har rimelig grund til at ønske sig fritaget for medlemskabet."

§ 15, stk. 1 og 2, i lov om kommunernes styrelse er sålydende:

"§ 15. Når et medlem på grund af sin helbredstilstand er forhindret i at deltage i et møde i kommunalbestyrelsen, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i mødet. Til det konstituerende møde, jf. § 6, eller 2. behandling af forslaget til årsbudget, jf. § 38, stk. 2, kan stedfortræderen også kræ- ves indkaldt ved et medlems forfald af anden grund. Er der ikke et på den pågældende kan-

didatliste valgt medlem, som er i stand til at kræve stedfortræderen indkaldt, kan stedfortræderen selv kræve sig indkaldt.

Stk. 2. Når kommunalbestyrelsens formand får meddelelse om eller på anden måde får kendskab til, at et medlem vil være forhindret i at varetage sine kommunale hverv i en forventet periode af mindst 1 måned på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende, indkalder formanden stedfortræderen til førstkommende møde i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at formanden ved et medlems forfald af de grunde, der er nævnt i 1. pkt., indkalder stedfortræderen, selv om hindringen forventes at vare kortere end 1 måned."

Fælles for § 15, stk. 1 og 2, i lov om kommunernes styrelse om stedfortræderindkaldelse er, at bestemmelserne hviler på en almindelig retsgrundsætning om, at kommunalbestyrelsesmedlemmers mødepligt kan modificeres af lovlige forfaldsgrunde, jf. Kommentaren til lov om kommunernes styrelse, DJØF, 2010, 2. udg., Hans B. Thomsen m.fl., s. 142.

Generelt manglende forudsætninger for modtagelse af godtgørelse eller støtte jf. § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse

For så vidt angår de i lov om kommunale og regionale valg §§ 92, 100 og 103, omtalte situationer, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmet permanent fritages for sine kommunale hverv, er forudsætningen opfyldelse af betingelsen i den kommunale styrelseslovs § 16, stk. 11, 2. pkt., om deltagelse i møder m.v. jf. § 16, stk. 1, ikke tilstede.

Forudsætningen for indkaldelse af stedfortræder i h.t. § 15, stk. 2, i situationer, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem har lovligt forfald, er jf. Kommentaren til lov om kommunernes styrelse, DJØF, 2010, 2. udg., Hans B. Thomsen m.fl., s. 148, følgende:

"Bestemmelsen er ikke en almindelig hjemmel til at meddele orlov til kommunalbestyrelsesmedlemmer. Det forhold, at et medlem vil være forhindret i at deltage i kommunalbestyrelsesmøder, kan ikke begrunde, at bestemmelsen bringes i anvendelse, når medlemmet dog vil have mulighed for at deltage i udvalgmøder eller varetage andre kommunale hverv. Der skal således være tale om en absolut og varig forhindring, der forventes at strække sig over en periode på mindst en måned [bemærk stk. 2, 2. pkt., indsat ved lov nr. 1515 af 27. december 2009] og som kan henføres til en af de i bestemmelsen anførte forfaldsgrunde."

Når der – henset til betingelsen om absolut og varig forhindring – indkaldes stedfortræder jf. lov om kommunernes styrelse § 15, stk. 2, vil medlemmet med forfald i en midlertidig periode være helt fritaget for varetagelse af sine kommunale hverv, og hermed bortfalder forudsætningen for opfyldelse af betingelsen i den kommunale styrelseslovs § 16, stk. 11, 2. pkt., om deltagelse i møder m.v. jf. § 16, stk. 1

I de ovennævnte situationer er det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem – enten varigt eller midlertidigt – helt fritaget for at varetage sine kommunale hverv og deltage i møder m.v. jf. § 16, stk. 1, og der kan følgelig ikke i den periode, hvor den pågældende er fritaget for varetagelsen af sit hverv i sin helhed, ydes støtte hertil eller godtgørelse for udgifter i tilknytning hertil.

Det lægges på den baggrund til grund, at der efter § 16, stk. 11, 2. pkt., som udgangspunkt ikke kan ydes godtgørelse eller støtte til et medlem,

- der er blevet permanent fritaget for sit medlemskab af kommunalbestyrelsen jf. lov om kommunale og regionale valg § 92 eller § 103,
- der permanent har fortabt sin valgbarhed jf. valglovens § 100, eller
- som midlertidigt er blevet helt fritaget for sin mødepligt, og der jf. lov om kommunernes styrelse § 15, stk. 2, er indkaldt stedfortræder.

I lyset af spørgsmålet fra statsforvaltningen henledes opmærksomheden på, at der i lov om kommunale og regionale valg samt i lov om kommunernes styrelse ikke er hjemlet en egentlig orlovsret- eller mulighed for kommunalbestyrelsesmedlemmer. Fritagelse for kommunale hverv kan som ovenfor nævnt alene ske i henhold til retsgrundsætningen om lovligt forfald m.v.

Det bemærkes i denne sammenhæng, at den periode, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem grundet lovligt forfald er helt fritaget for varetagelse af sine kommunale hverv, kan være af forholdsvis kort varighed, fx nogle få uger [bemærk § 15, stk. 2, 2. pkt., indsat ved lov nr. 1515 af 27. december 2009]. De ydelser, der jf. § 16, stk. 11, 2. pkt., kan ydes godtgørelse for eller støtte til, kan imidlertid være af mere vedvarende karakter. Det gælder f.eks. diverse abonnementer. I sådanne situationer er det vurderingen, at der i forhold afregningen overfor det pågældende medlem må ske en reduktion i godtgørelsen eller støtten baseret på en periodisering, der henset til de konkrete forhold anses for hensigtsmæssig.

Det forudsættes herved, at en kommune skal inddrage almindelige saglige hensyn, herunder administrativ konvens og proportionalitetsprincippet, som led i vurderingen af, om der skal ske reduktion i godtgørelsen eller støtten jf. lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 11, 2. pkt., til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der generelt ikke opfylder betingelserne herfor. I tilknytning til kommunens vurdering kan det eksempelvis være relevant at lægge vægt på, om størrelsen på en eventuel nedsættelse eller tilbagebetaling af godtgørelsen eller støtten står i væsentligt misforhold til det administrative merarbejde, der er knyttet til gennemførelse af nedsættelsen eller tilbagebetalingen.

Manglende opfyldelse af betingelser for modtagelse af godtgørelse eller støtte jf. § 16, stk. 11, 2. pkt., efter en konkret vurdering

I situationer hvor et kommunalbestyrelsesmedlem grundet lovligt forfald delvist fritages for sin mødepligt i tilknytning til kommunale hverv, og hvor den pågældende således ikke – som omtalt ovenfor – i en periode er helt fritaget for varetagelsen af sine kommunale hverv, vil kommunen efter omstændighederne skulle tage konkret stilling til, om der er grundlag for at reducere kommunes godtgørelse eller støtte i h.t. § 16, stk. 11, 2. pkt.

Behovet herfor kan opstå i situationer, hvor der jf. § 15, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er indkaldt stedfortræder for det ordinære medlem med lovligt forfald. Behovet for en sådan konkret vurdering vil imidlertid også kun opstå i situationer, hvor det ordinære medlem har lovligt forfald til enkelte møder m.v. jf. § 16, stk. 1, men hvor der ikke er indkaldt stedfortræder.

Behovet for en konkret vurdering kan opstå, hvis ordningen omkring kommunens godtgørelse eller støtte i h.t. § 16, stk. 11, 2. pkt., konkret er udformet således, at ydelsen er knyttet an til den pågældende medlems deltagelse i et nærmere bestemt møde m.v. jf. lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1. Hvis dette er tilfældet, vil et kommunalbestyrelsesmedlems manglende deltagelse i den pågældende aktivitet medføre, at der ikke er grundlag for udbetaling af godtgørelse eller støtte.

Forholder det sig derimod sådan, at en kommunes ordning omkring godtgørelse eller støtte i h.t. § 16, stk. 11, 2. pkt., konkret er udformet således, at ydelsen ikke er betinget af deltagelse i nærmere bestemte aktiviteter jf. § 16, stk. 1, men derimod sådan at ydelsen er knyttet an til de enkelte personers status som kommunalbestyrelsesmedlemmer, vil der som udgangspunkt ikke være grundlag for reduktion af godtgørelsen eller støtten til de kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har lovligt forfald til enkelte møder m.v.

Det indstilles, at følgende meddeles Statsforvaltningen Syddanmark:

- Kommunalbestyrelsesmedlemmer, der i en periode – permanent eller midlertidigt – er helt fritaget for mødepligten, det vil sige er forhindret i at deltage i alle kommunale hverv, og deltagelse i aktiviteter jf. § 16, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, er som udgangspunkt ikke berettiget til godtgørelse eller støtte jf. § 16, stk. 11, 2. pkt. i lov om kommunernes styrelse.
 - For kommunalbestyrelsesmedlemmer, der midlertidigt er helt fritaget for mødepligten, vil reduktion i godtgørelsen eller støtten, som har karakter af løbende ydelser (fx abonnementer eller hjemme-pc), som udgangspunkt skulle baseres på en periodisering, der henset til de konkrete forhold anses for hensigtsmæssig.
 - En kommune skal inddrage almindelige saglige hensyn, herunder administrativ konvens og proportionalitetsprincippet, som led i vurderingen af, om der skal ske reduktion i godtgørelsen eller støtten jf. lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 11, 2. pkt., til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der generelt ikke opfylder betingelserne herfor. I tilknytning til kommunens vurdering kan det eksempelvis være relevant at lægge vægt på, om størrelsen på en eventuel nedsættelse eller tilbagebetaling af godtgørelsen eller støtten står i væsentligt misforhold til det administrative merarbejde, der er knyttet til gennemførelse af nedsættelsen eller tilbagebetalingen.
- Kommunalbestyrelsesmedlemmer, der har lovligt forfald til enkelte møder m.v. so omfattet af lov om kommunernes styrelse § 16, stk. 1, kan efter en konkret vurdering anses for ikke at være berettiget til godtgørelse eller støtte jf. § 16, stk. 11, 2. pkt. i lov om kommunernes styrelse, hvis godtgørelsen eller støtten er målrettet den type møde, medlemmet har forfald til.

Godkendt af PC og HBT den 22. september 2010