

Enhed
Forvaltningsjura

Sagsbehandler
Henrik Villum
Jensen

Koordineret med

Sagsnr.
2018 - 626

Doknr.
28628

Dato
23-10-2018

Om generelle satser for befordringsgodtgørelse og godtgørelse af bestemt type kollektiv transport

Baggrund

En region rettede den 10. september 2018 henvendelse til ministeriet, da regionen havde to spørgsmål vedrørende rammerne for befordringsgodtgørelse til regionsrådsmedlemmer i § 16, stk. 10, litra a, i lov om kommunernes styrelse, jf. regionslovens § 11.

Regionen ønskede at få belyst regionsrådets muligheder for at træffe beslutning om en model for befordringsgodtgørelse til regionsrådsmedlemmer for kørsel i egen bil, hvor der ydes godtgørelse med Skatterådets høje takst pr. kørt kilometer for de første 5000 km og herefter med Skatterådets lave takst.

Regionen ønskede videre ministeriets vurdering af, hvorvidt regionsrådet kunne træffe beslutning om en alternativ model, hvor der ydes befordringsgodtgørelse for udgiften til billigste offentlige transport for den konkrete befordring, og hvor det således er regionen uvedkommende, om det enkelte medlem måtte beslutte at køre i egen bil.

Retsgrundlag

Det følger af § 16, stk. 10, litra a, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1031 af 6. juli 2018), at:

”Stk. 10. I forbindelse med deltagelse i de i stk. 1, litra a-f, nævnte møder m.v., ydes der til kommunalbestyrelsesmedlemmer

a) befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet.”

Bestemmelsen finder også anvendelse for regioner, jf. regionslovens (lovbekendtgørelse nr. 1032 af 6. juli 2018) § 11, stk. 1:

”§ 11. Der ydes vederlag, pension m.v. i overensstemmelse med § 16, stk. 1, 3-6 og 8-12, § 16 a og § 34 i lov om kommunernes styrelse, jf. dog stk. 3. Regionsrådet kan beslutte at yde vederlag m.v. i overensstemmelse med de i 1. pkt. nævnte bestemmelser.”

Af forarbejderne til § 16, stk. 10, litra a, som blev indført ved lov nr. 380 af 14. juni 1995, fremgår bl.a. følgende:

”Det foreslås i stk. 10, at tre godtgørelsestyper skal ydes obligatorisk i forbindelse med et kommunalbestyrelsesmedlems deltagelse i de i stk. 1, litra a-e nævnte møder m.v. Et medlem har således krav på at få refunderet de tre opregnede typer udgifter, når udgifterne er etableret i forbindelse med deltagelse i møder og kurser m.v.

...



Som hidtil giver bestemmelsen kun adgang til at dækning af positive udgifter, dvs. omkostningsdækning. Dette er ikke til hinder for, at der fastsættes generelle godtgørelsessatser, når blot det sker under hensyn til de faktiske omkostninger.”

Det fremgår videre af de almindelige bemærkninger til lovforslagets bestemmelser om ændring og forbedring af vederlagsordningen for kommunalpolitikere (de almindelige bemærkninger afsnit 2,4.), at:

”Det er et overordnet sigte med forslagene at sikre en mere rimelig og tidssvarende vederlæggelse af det kommunalpolitiske arbejde. Forslagene er således udtryk for et nyt syn på værdiansættelsen af det kommunalpolitiske arbejde.

...

Kommunalpolitikernes krav på vederlæggelse skal således som udgangspunkt være bestemt ved ufravigelige regler. Herved gives kommunalpolitikere langt bedre muligheder for at overskue og indrette sig på de økonomiske vilkår.”

Der ses ikke at være stillet udvalsspørgsmål vedrørende godtgørelsesdelen af lovforslaget under lovforslagets behandling i Folketinget.

Der kan her videre henvises til betænkning nr. 1271/1994 om Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, kapitel VII, afsnit 2.4.1. og 2.4.6., hvoraf bl.a. fremgår, at:

”Udvalgets ønske om tydeliggørelse indebærer også et behov for en klar stillingtagen til, hvilke godtgørelsestyper der bør være obligatoriske. Selvom det også fortsat vil være overladt til kommunalbestyrelse at træffe nærmere bestemmelse om ydelse af de fleste godtgørelsestyper og anden bistand, er det således udvalgets opfattelse, at visse godtgørelsesbehov er så væsentlige for sikring af rimelige vilkår for deltagelse i kommunalpolitisk arbejde, at der bør formuleres krav herop i ufravigelig regler, som ikke er afhængige af kommunalbestyrelsens beslutning.”

Af Vejledning nr. 9619 af 2. august 2018 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af regionale hverv, fremgår bl.a. følgende:

”4.1. Godtgørelse til regionsrådsmedlemmer

4.1.1. Obligatorisk godtgørelse

I henhold til regionslovens § 11, stk. 1, jf. § 16, stk. 10, litra a-c, i lov om kommunernes styrelse er tre godtgørelsestyper obligatoriske i forbindelse med et regionsrådsmedlems deltagelse i de møder m.v., der er nævnt i § 16, stk. 1, litra a-f, i lov om kommunernes styrelse. Det gælder også, selv om der er tale om møder m.v. inden for regionsgrænsen.

Et regionsrådsmedlem har ikke efter regionsloven pligt til at modtage de godtgørelser, der er nævnt i § 16, stk. 10, i lov om kommunernes styrelse, som efter regionslovens § 11, stk. 1, også gælder for regioner. Et regionsrådsmedlem har imidlertid krav på at modtage de nævnte godtgørelser, og regionsrådet kan derfor ikke – heller ikke i enighed – træffe beslutning om en begrænsning af medlemmernes krav på godtgørelse.

a) Befordringsgodtgørelse og godtgørelse for fravær fra hjemstedet

Befordringsgodtgørelse

Bestemmelsen i § 16, stk. 10, litra a, i lov om kommunernes styrelse, som efter regionslovens § 11, stk. 1, også gælder for regioner, giver kun adgang til dækning af positive udgifter til befordring.

Det forhold, at der skal være tale om positive udgifter, dvs. omkostningsdækning, er efter forarbejderne til bestemmelsen imidlertid ikke til hinder for, at der fastsættes generelle godtgørelsessatser, når blot dette sker under hensyn til de faktiske omkostninger. Adgangen til at fastsætte generelle godtgørelsessatser indebærer ikke, at sådanne satser kan anvendes som grundlag for



udbetaling af godtgørelse til et medlem, der rent faktisk ikke har afholdt udgifter. Eksempelvis kan der anvendes generelle satser for befordring i bil, uanset at udgiften pr. kilometer vil variere afhængig af, hvilken bil der er tale om. Dette er dog ikke ensbetydende med, at den generelle kilometersats kan udbetales til en person, som rent faktisk ikke har haft udgifter til befordringen. Et regionsrådsmedlem, som får stillet en bil til rådighed, hvor alle udgifter er afholdt af en anden end regionsrådsmedlemmet, er således ikke berettiget til at få godtgjort udgifter, idet vedkommende ingen udgifter har haft. Dette gælder, uanset hvem der stiller bilen til rådighed.

...

Reglerne om *skattefri befordringsgodtgørelse* er fastsat i ligningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1162 af 1. september 2016 med senere ændringer. Satserne fastsættes af Skatterådet i en bekendtgørelse, der udstedes for hvert kalenderår. De med virkning fra 1. januar 2018 gældende satser for skattefri befordringsgodtgørelse er således fastsat i bekendtgørelse nr. 1307 af 28. november 2017 om Skatterådets satser for 2018 vedrørende fradrag for befordring mellem hjem og arbejdsplads og udbetaling af skattefri godtgørelse for erhvervsmæssig befordring. Bekendtgørelsen bestemmer bl.a., at der skattefrit kan udbetales indtil 3,54 kr. pr. km ved kørsel til og med 20.000 km årligt. For kørsel udover 20.000 km årligt er satsen 1,94 kr. pr. km. Bekendtgørelsen fastsætter således et maksimum for, hvor stort et beløb der kan udbetales skattefrit. Udbetales befordringsgodtgørelse med et højere beløb end Skatterådets satser, anses hele beløbet for personlig indkomst. Det gælder dog ikke, såfremt arbejdsgiveren/hvervgiveren ved den endelige opgørelse anser det beløb, der overstiger satsen, for løn i relation til A-skat og arbejdsmarkedsbidrag.

Den skattemæssige behandling af befordringsgodtgørelsen er ikke i sig selv afgørende for, om godtgørelsen er i overensstemmelse med reglerne i lov om kommunernes styrelse, som der henvises til i regionsloven. Efter litra a har regionsrådet således adgang til – under hensyn til de faktiske udgifter – at fastsætte egne generelle satser for befordringsgodtgørelse, der afviger fra satserne for skattefri befordringsgodtgørelse. Fastsættes en generel sats, der overstiger satserne for skattefri befordringsgodtgørelse, skal der ske beskatning, jf. ovenfor.

Ministeriet har udtalt, at det ikke vil være i overensstemmelse med litra a, at en kommunalbestyrelse beslutter alene at yde befordringsgodtgørelse efter den af Skatterådet fastsatte lave sats for kørsel ud over 20.000 km. årligt, hvis beløbet ikke svarer til de reelle udgifter. Det samme gælder for et regionsråd.

Bestemmelsen er endvidere ikke til hinder for, at et regionsråd kan træffe en generel beslutning om at yde regionsrådsmedlemmer befordringsgodtgørelse gennem fast ydelse af et på forhånd fastsat antal færgebilletter årligt, forudsat at dette er udtryk for de faktiske omkostninger ved rejser med henblik på varetagelse af de i § 16, stk. 10, litra a-f, nævnte hverv. Regionsrådsmedlemmer, der dokumenterer større udgifter til færgebilletter ved varetagelse af de i § 16, stk. 1, litra a-f, nævnte hverv, har imidlertid uanset regionsrådets beslutning krav på godtgørelse af disse yderligere udgifter, da godtgørelsen efter bestemmelsen er obligatorisk.

Særlige befordringsudgifter, der er begrundet i handicap, er ligesom udgifter til befordring i øvrigt omfattet af reglen i litra a. Dette gælder uanset den særlige regel i § 16, stk. 10, litra b, der giver adgang til godtgørelse af dokumenterede, nødvendige udgifter i forbindelse med et fysisk handicap. Det vil således ikke være i overensstemmelse med litra a, på forhånd at udelukke bestemte arter af befordringsudgifter, f.eks. særlige udgifter til handicappede, fra godtgørelse efter bestemmelsen. Regionsrådet kan dog som anført generelt beslutte som udgangspunkt at godtgøre udgiften til en bestemt type befordring – f.eks. bus eller tog. Dette betyder, at en fysisk handicappet person ikke har krav på godtgørelse af ekstraudgifter til f.eks. transport med taxa, såfremt vedkommende faktisk er i stand til uden særlige gener at benytte bus eller tog.”

Det fremgår videre af Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, Thomsen m.fl., 2010, side 167, at:

”Bestemmelsen i § 16, stk. 10, litra a, er ikke til hinder for, at en kommunalbestyrelse generelt beslutter som udgangspunkt at godtgøre udgifter til en bestemt type befordring f.eks. bus eller tog. Der kan dog forekomme tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem desuagtet vil have krav på (anden) befordringsgodtgørelse, f.eks. hvis den pågældende type befordring ikke kører eller lader sig benytte...”



Ministeriet ses hertil tidligere ved telefonnotat af 22. februar 1996 at have taget stilling til et lignende spørgsmål i forhold til beslutning om at basere befordringsgodtgørelsen på en bestemt type kollektiv transport.

En kommune spurgte, om § 16, stk. 10, litra a, ville være til hinder for, at kommunalbestyrelsen generelt besluttede ikke at udbetale befordringsgodtgørelse til kommunalbestyrelsesmedlemmer for varetagelse af kommunale hverv inden for kommunegrænsen, men i stedet stillede et buskort gratis til rådighed for de pågældende.

Ministeriet bemærkede hertil, at lov om kommunernes styrelse ikke sås at være til hinder for den foreslåede konstruktion, men at kommunen skulle være opmærksom på, at der kan forekomme tilfælde, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem, uanset det oven for anførte, vil have krav på befordringsgodtgørelse. Dette ville f.eks. være tilfældet, hvis busserne ikke kører, på anden måde ikke lader sig benytte eller helbredsmæssige forhold afskærer medlemmet fra at benytte offentlige transportmidler.

I telefonnotater og udtalelser af 17. marts 1999, 18. januar 2012 og 11. februar 2016 har ministeriet i forhold til generelle satser for befordringsgodtgørelse for kørsel i egen bil videre bl.a. udtalt, at det ikke vil være lovligt for en kommunalbestyrelse at træffe beslutning om alene at yde den lave kilometertakst og at det afgørende er, at kommunalbestyrelsen fastsætter de generelle takster under hensyn til de faktiske omkostninger.

Vurdering

Regionsrådsmedlemmer har krav på at modtage de i kommunestyrelseslovens § 16, stk. 10, nævnte godtgørelser, og regionsrådet kan ikke træffe beslutning om en begrænsning af medlemmernes krav på godtgørelse.

Regionsrådet har efter § 16, stk. 10, litra a, adgang til – under hensyn til de faktiske udgifter – at fastsætte egne generelle satser for befordringsgodtgørelse.

Kan et regionsråd vedtage, at et regionsrådsmedlem får den høje kilometertakst indtil 5000 km, og derefter den lave kilometertakst i befordringsgodtgørelse?

Det er lagt til grund, at spørgsmålet omhandler godtgørelse for kørsel i egen bil.

Ministeriet har flere gange udtalt, at det ikke er lovligt for en kommunalbestyrelse at træffe beslutning om alene at yde den lave kilometertakst i befordringsgodtgørelse til kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Hvorvidt det vil være lovligt for et regionsråd at træffe beslutning om at yde den høje kilometertakst for de første 5000 km og herefter den lave takst vil afhænge af, om en sådan godtgørelse tager tilstrækkeligt hensyn til de faktiske udgifter, som regionsrådsmedlemmerne har til kørsel i egen bil.

Det kan her bemærkes, at det fremgår af bilag 1 til bekendtgørelse nr. 1307 af 28. november 2017 om Skatterådets satser for 2018 vedrørende fradrag for befordring mellem hjem og arbejdsplads og udbetaling af skattefri godtgørelse for erhvervsmæssig befordring, at Skatterådets satser afspejler en gennemsnitsvurdering af de udgifter, herunder udgifter til benzin, dæk, vask, parkering, forsikring, vedligeholdelse, værditab m.v., der er forbundet med at have en bil.

Det følger af bekendtgørelsens § 4, at den lave sats anvendes for kørsel ud over 20.000 km årligt, mens kørsel indtil 20.000 km årligt kan ske til en noget højere sats. Skatterådet tager således udgangspunkt i, at de faktiske udgifter til kørsel i egen bil er højere de første 20.000 km årligt.



På den baggrund må det anses for tvivlsomt, om det vil være lovligt for et regionsråd at træffe beslutning om alene at yde den høje kilometertakst for de første 5000 km, og herefter yde den lave kilometertakst.

Kan et regionsråd vedtage generelt at refundere udgifter til billigste offentlige transport som befordringsgodtgørelse?

Det må antages, at et regionsråd generelt kan beslutte som udgangspunkt at godtgøre udgiften til en bestemt type befordring – f.eks. bus eller tog.

Der henvises her til vederlagsvejledningen, Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, og ministeriets tidligere tilkendegivelse, jf. her Retsgrundlag.

På den baggrund må det antages, at et regionsråd generelt kan træffe beslutning om som udgangspunkt at godtgøre udgiften til en bestemt type kollektiv transport – i det givne tilfælde med udgangspunkt i den billigste type – som den opnåelige befordringsgodtgørelse efter § 16, stk. 10, litra a, i lov om kommunernes styrelse, jf. regionslovens § 11.

Hvis godtgørelsen til en bestemt type kollektiv transport sker i form af et periodekort (buskort, togkort eller rejsekort), vil et medlem på baggrund af en sådan generel beslutning kunne få udstedt et periodekort til den valgte type kollektive transport, som medlemmet kan benytte som led i sit hverv, uden at medlemmet efter hver rejse skal forevise kvittering (hvis dette overhovedet er muligt) for den foretagne befordring med den valgte type transport.

Hvis godtgørelsen til en bestemt type kollektiv transport sker i form af godtgørelse af konkrete billetter til den valgte kollektive transport, som medlemmet har afholdt udgifter til som led i sit hverv, vil medlemmet skulle dokumentere disse konkrete udgifter til det valgte kollektive transportmiddel for at opnå befordringsgodtgørelse.

Hvis medlemmet i et af de ovenstående tilfælde helt eller delvist vælger at køre i bil som led i sit hverv, vil medlemmet ikke kunne kræve at få godtgjort sine udgifter til kørsel i egen bil m.v. Medlemmet vil videre ikke kunne kræve at få godtgørelse svarende til, hvad en billet for at foretage rejsen med det valgte kollektive transportmiddel ville have kostet. Medlemmet skal således have haft positive udgifter for at opnå befordringsgodtgørelse. Medlemmet vil dog fortsat være berettiget til at få stillet periodekortet til rådighed.

Hvis det ikke er muligt at anvende det kollektive transportmiddel, vil regionsrådsmedlemmet dog have krav på befordringsgodtgørelse til andet muligt transportmiddel, herunder kørsel i egen bil. Dette ville f.eks. være tilfældet, hvis det transportmiddel, regionsrådet har valgt, f.eks. busser, ikke kører, på anden måde ikke lader sig benytte eller helbredsmæssige forhold afskærer medlemmet fra at benytte offentlige transportmidler, jf. telefonnotat af 22-02-1996.

Medlemmet vil kun i disse tilfælde have krav på befordringsgodtgørelse til andet muligt transportmiddel uanset en generel beslutning om som udgangspunkt kun at godtgøre udgiften til en bestemt type kollektiv transport.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har meddelt regionen ovenstående.