



Udtalelse om tildeling af telefoner mv. der kan benyttes privat

ODENSE KOMMUNE
Flakhaven 2
5000 Odense C

Dato: 24-04-2017

Vedrørende tildeling af telefoner mv. der kan benyttes privat

Statsforvaltningen har modtaget en henvendelse af 16. juni 2014 fra [redacted] om lovligheden af Odense Kommunes tildeling og forvaltning af fri telefon til kommunens borgmester og rådmænd.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1.

Sagsnummer.: 2014 - 219286

SAGSBEHANDLER:

Lise Riddersholm Husted

Endvidere har det daværende Social- og Økonomiministerium (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) ved brev af 15. april 2016 spurgt, om Statsforvaltningen (nu Ankestyrelsen) har behandlet eller behandler spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for at stille mobiltelefon til rådighed for byrådet i Odense Kommune, der kan benyttes privat. Ministeriet henviste i den forbindelse til Odense Kommunes retningslinjer herom fra 2015.

Telefon: 7256 7000

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via ast@ast.dk

www.ast.dk

Resumé

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at tage stilling til lovligheden af Odense Kommunes retningslinjer af 14. januar 2015 for brug af telefon og mobilt bredbånd for Odense Byråd.

Efter disse retningslinjer kan mobiltelefon mv., som kommunen stiller til rådighed for medlemmer af byrådet til varetagelse af det kommunale hverv, tillige anvendes privat.

Ankestyrelsen er enig med Odense Kommune i, at anvendelse af telefon mv. kan have den fornødne sammenhæng med det kommunale hverv – også under et kommunalbestyrelsesmedlems ophold i udlandet – og at kommunen inden for lovgivningens rammer kan stille en telefon mv. til rådighed for sådan anvendelse, herunder eventuelt indenfor nærmere bestemte beløbsgrænser, som kommunalbestyrelsen fastlægger.

Ankestyrelsen er endvidere enig i, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan bruge telefonen i privat sammenhæng, såfremt kommunen ikke har merudgifter forbundet

med en sådan privat brug. Da Odense Kommune efter det oplyste ikke har merudgifter forbundet med indenlandsforbruget, har Ankestyrelsen ikke bemærkninger til kommunens retningslinjer f.s.v.a. indenlandsk brug af telefonen.

Ankestyrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at Odense Kommune har merudgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmernes private brug af telefon mv. i tilfælde af udenlandsbrug.

Ankestyrelsen er ikke enig med Odense Kommune i, at kommunen lovligt kan afholde merudgifter, som skyldes kommunalbestyrelsesmedlemmers private anvendelse af en telefon mv., som kommunen stiller til rådighed for varetagelsen af hvervet.

Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at en potentiel risiko for, at et kommunalbestyrelsesmedlem under udlandsophold anvender en telefon, der er stillet til rådighed for varetagelse af hvervet, i privat sammenhæng og en manglende adgang til at føre kontrol hermed, efter Ankestyrelsens opfattelse imidlertid ikke er til hinder for, at kommunen stiller telefon mv. til rådighed for varetagelse af hvervet, herunder under udlandsophold.

Kommunen vil således kunne stille en telefon til rådighed for kommunalbestyrelsesmedlemmer også under udlandsophold, men i det omfang privat brug vil indebære merudgifter for kommunen, vil kommunalbestyrelsesmedlemmet være afskåret fra en sådan privat brug, uanset omfanget af merudgiften. Det vil efter Ankestyrelsens opfattelse i givet fald være påkrævet, at kommunen orienterer kommunalbestyrelsesmedlemmerne om, at telefonen mv. ikke må anvendes privat under udlandsophold, og at medlemmerne erklærer sig indforståede hermed.

Ankestyrelsen har bedt byrådet i Odense Kommune om at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse fremadrettet giver byrådet anledning til.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og en nærmere begrundelse for Ankestyrelsens opfattelse.

Sagens baggrund

Ved brev af 16. juni 2014 rettede [REDACTED] henvendelse til Statsforvaltningen vedrørende lovligheden af Odense Kommunes tildeling af telefon til borgmesteren og rådmænd, som kan anvendes til privat brug.

Baggrunden for henvendelsen var en sag om den daværende borgmesters forbrug af data under en rejse til Tyrkiet. I henvendelsen anføres bl.a., at den ordning, som kommunen anvendte med fri telefon til borgmester og rådmænd giver ubegrænset og ukontrolleret adgang til forbrug af kommunens midler.

Der blev i den forbindelse henvist til "Redegørelse om TDC's fakturering af borgmesterens telefonforbrug og offentliggørelse af informationer på Kommunens hjemmeside www.odense.dk". (Redegørelse af 12. maj 2014 udarbejdet af Forretningsservice, Borgmesterforvaltningen), som indeholder en redegørelse for et faktisk forløb vedrørende den daværende borgmesters brug af data og omkostningerne forbundet hermed under udlandsrejser.

Redegørelsen indeholder endvidere en række kritikpunkter af Borgmesterforvaltningen i relation til ordningen med fri telefon, samt en beskrivelse af fremadrettede initiativer, som skal sikre, at tilsvarende situationer kan undgås i fremtiden.

Ved brev af 29. september 2014 afgav Odense Kommune en udtalelse til sagen. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende, idet det indledningsvist bemærkes, at byrådet i Odense Kommune har ønsket at fremkomme med følgende politiske udtalelse:

"I forbindelse med Anker Boyes telefonregning fra efteråret 2011 er byrådet kritisk over håndteringen af de regler, der dengang var gældende. Fri telefon betyder ikke ubegrænset adgang til mobiltelefoni for skatteborgernes penge. Borgmesteren har efter byrådets opfattelse IKKE udvist rettidig omhu ved at sørge for at begrænse regningens størrelse."

I udtalelsen har kommunen under punktet "retsgrundlag" henvist til kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., samt til et punkt i vejledning nr. 9. af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelsen af kommunale hverv om muligheden for at godtgøre forskellige udgifter.

I udtalelsen redegøres endvidere bl.a. for kommunens ordning for mobiltelefoni, som den blev administreret fra 2011, herunder at indlandstelefoni var omfattet af et flatrate-abonnement, og at der var fastsat forskellige beløbsgrænser for forbruget for henholdsvis byrådsmedlemmer og borgmesteren og rådmænd.

I udtalelsen redegøres endvidere for de sikkerhedsprocedurer, der gjaldt for brug af telefon og data i udlandet, samt for de initiativer, som kommunen ville iværksætte i lyset af ovennævnte konkrete sag.

Om håndteringen af denne sag oplyste kommunen bl.a., at der i september 2014 blev indgået forlig mellem kommunen og TDC om den omhandlede regning, at forliget indebar, at kommunen betalte ca. 125.000 kr. ekskl. moms til TDC svarende til 50 % af den fremsendte faktura, samt at den daværende borgmester har indbetalt et tilsvarende beløb til kommunen.

Ved brev af 15. april 2016 har det daværende Social- og Økonomiministerium (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet) spurgt, om Statsforvaltningen (nu Ankestyrelsen) har behandlet eller behandler spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget for at stille mobiltelefon til rådighed for byrådet i Odense Kommune, der kan benyttes til privat brug. Ministeriet henviste i den forbindelse til Odense Kommunes retningslinjer herom fra 2015.

Ministeriet redegjorde ved samme lejlighed for sin praksis vedrørende dette spørgsmål, idet ministeriet henviste til en udtalelse af 14. februar 2014 til Silkeborg Kommune, hvoraf fremgår følgende:

"Kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., har følgende indhold:

"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."

Økonomi- og Indenrigsministeriet har tidligere udtalt, at der efter ministeriets opfattelse ikke er noget til hinder for, at en kommune stiller en telefon til rådighed for et kommunalbestyrelsesmedlem, jf. kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., så længe brugen af telefonen står i direkte forbindelse med varetagelsen af hvervet. Det er her forudsat, at der skal være tale om en udgift, som skal stå i direkte forbindelse med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i § 16, stk. 1, nævnte møder m.v.

Ministeriet skal bemærke, at et kommunalbestyrelsesmedlems private brug af en udleveret telefon i medfør af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., vil udgøre en økonomisk fordel for kommunalbestyrelsesmedlemmet, der under normale omstændigheder selv ville skulle afholde udgifter til privattelefoni. Det forhold, at der stilles en telefon til rådighed for privat brug vil således reelt have karakter af vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmet.

Der er ikke hjemmel til at afholde udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmers privattelefoni i kommunestyrelseslovens §§ 16 og 34, der indeholder en udtømmende regulering af kommunale politikeres vederlæggelse. Det er således sammenholdt med kravet i kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., om at udgifter skal stå i direkte forbindelse med deltagelse i de i § 16, stk. 1, nævnte møder m.v., efter ministeriets opfattelse udelukket, at der godtgøres eller afholdes merudgifter til en ordning, hvormed et kommunalbestyrelsesmedlem kan anvende en telefon stillet til rådighed for varetagelsen af hvervet til private formål. Dette gælder uanset, om merudgifterne er af beskedent omfang.

I de tilfælde hvor der ikke er forbundet merudgifter for kommunen med et kommunalbestyrelsesmedlems private brug af en udleveret telefon i medfør af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., er der efter ministeriets opfattelse ikke noget til hinder for, at den pågældende anvender telefonen til privat brug. Ministeriet bemærker dog, at der ikke ved valg af telefonabonnement må inddrages hensyn til, at ordningen tillige skal kunne anvendes af kommunalbestyrelsesmedlemmet til privat brug, da der i så fald vil blive inddraget hensyn, der har til formål at vederlægge det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem. Et sådant hensyn vil efter ministeriets opfattelse ikke være sagligt henset til vederlagsreglernes udtømmende karakter.

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at der ikke er noget til hinder for, at en telefon, der er stillet til rådighed i medfør af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., kan anvendes til privat brug, hvis der ikke herved påføres kommunen merudgifter, og hvis telefonabonnementet ikke er valgt med henblik på tillige at skulle anvendes til privat brug.

Økonomi- og Indenrigsministeriet bemærker, at ministeriet ikke har taget stilling til eventuelle skattemæssige forhold i forbindelse med udlevering af en telefon til kommunalbestyrelsesmedlemmer i medfør af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., og eventuelt privat brug af telefonen."

Den 25. maj 2016 fremsendte Odense Kommune sine nye retningslinjer for brug af telefon og mobilt bredbånd for Odense Byråd (vedtaget af byrådet i Odense Kommune den 14. januar 2015).

Retningslinjerne lyder sådan:

"Odense Kommune stiller en smartphone til rådighed for byrådets medlemmer inkl. abonnement, som omfatter fri tale, fri SMS, data og MMS i Danmark, samt en iPad og/eller bærbar pc med adgang til mobilt bredbånd inkl. abonnement og fri data i Danmark.

Odense Kommune dækker den samlede udgift til brug af smartphone og mobilt bredbånd på maksimalt 13.000 kr. årligt eksklusiv moms til byrådets medlemmer, og maksimalt 20.000 kr. årligt eksklusiv moms til borgmester og rådmænd. Beløbene er ekskl. udgifter til abonnement.

Ved brug af data i udlandet anbefales det, at der kobles på gratis WI-FI, hvor det er muligt, for at minimere udgifterne til dataforbrug i udlandet.

For at undgå et uforholdsmæssigt stort forbrug i udlandet sendes der en SMS til smartphone (ikke muligt for mobilt bredbånd), hver gang der har været et dataforbrug i udlandet på 360 kr. Den enkelte skal herefter godkende en forøgelse af forbruget på yderligere 360 kr. Der er fastsat en beløbsgrænse pr. kvartal på 2.400 kr. for brug af smartphone og 750 kr. for mobilt bredbånd (f.eks. via iPad) til byrådets medlemmer. For borgmester og rådmænd er der fastsat en beløbsgrænse pr. kvartal på 4.000 kr. for brug af smartphone og 750 kr. for mobilt bredbånd.

Overskrides disse grænser, lukkes der automatisk for forbindelsen (automatisk spærring).

I tilfælde af automatisk spærring, er det kun chefen for Strategi og Kommunikation i Borgmesterforvaltningen, der kan godkende, at der åbnes for forbindelsen igen. Dette gælder også for borgmester og rådmænd.

Indenlandsforbrug er omfattet af et flatrate abonnement (ubegrænset forbrug), hvilket betyder, at ovenstående loft i praksis alene udløses af udenlandsforbrug.

Der sker beskatning efter de gældende regler, som indebærer, at alle byrådets medlemmer beskattes af værdien af fri telefon.

Alle i byrådet tilbydes en grundig instruktion i brugen af udstyret samtidig med, at der udarbejdes opdaterede vejledninger, som kan ses på byrådets eget site.

Alle ovenstående beløb er ekskl. moms".

Ved brev af 7. juni 2016 anmodede Statsforvaltningen – nu Ankestyrelsen - Odense Kommune supplerende redegøre for, hvorvidt kommunens ordninger med telefon og andre apparater med abonnement til byrådsmedlemmerne i Odense Kommunes Byråd er i overensstemmelse med Økonomi- og Indenrigsministeriets ovennævnte udtalelse, herunder hvorvidt der med abonnementerne påføres kommunen merudgifter, og om abonnementerne er valgt med henblik på tillige at skulle anvendes til privat brug.

Ved brev af 6. juli 2016 fremsendte Odense Kommune en supplerende udtalelse til sagen. Af udtalelsens pkt. 2, der indeholder en sammenfatning, fremgår følgende:

" 2. Sammenfatning

Det er Odense Kommunes vurdering, at Odense Kommunes retningslinjer for telefoni mv. til byrådets medlemmer har hjemmel i kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt.

Odense Kommune har herved lagt vægt på følgende:

- At Odense Kommune ikke påføres merudgifter i forbindelse med byrådsmedlemmernes anvendelse af telefon mv. indenlands, idet Odense Kommune har et såkaldt flat rate abonnement.
- At Odense Kommune har valgt det pågældende abonnement ud fra, hvad der var økonomisk mest fordelagtigt i forhold til de abonnementstyper, Odense Kommune kunne vælge på SKI aftalen, og ikke ud fra, at telefon mv. tillige skulle anvendes til privat brug.

- At det er Odense Kommunes umiddelbare vurdering, at mulige alternative løsninger reelt set vil være dyrere at administrere, end de få meromkostninger kommunen måtte afholde til byrådsmedlemmernes eventuelle private brug af telefoni og data.
- At fastsættelse af et maksimumbeløb for anvendelse af telefoni og data, i det omfang forbruget ikke er omfattet af et flatrate abonnement, efter Odense Kommunes opfattelse er en effektiv og administrativ enkel måde for kommunen at sikre, at forbruget ikke overstiger, hvad der efter kommunens vurdering må anses for nødvendigt til varetagelse af byrådsmedlemmernes kommunale hverv.
- At hensynet til byrådspolitikernes arbejdsvilkår og hensynet de ressourcer, byrådsmedlemmerne og kommunen ville skulle anvende på at alternative løsninger, efter Odense Kommunes opfattelse taler for, at kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, skal fortolkes således, at det i et rimeligt omfang er muligt for Odense Byråd at beslutte at stille telefon og data til rådighed for byrådsmedlemmerne – også til privat brug. Dette svarer således også til, hvad der gælder for de af kommunens ansatte, der har såkaldt fri telefon. Såvel byrådets medlemmer som kommunens ansatte bliver således også beskattet af værdien af fri telefon.
- At hensynet til administrativ konvensiens vil kunne tillægges vægt dels i relation til sagsbehandlingens tilrettelæggelse, og dels således at det kan få betydning for den enkeltes retsstilling, ligesom det er antaget, at administrativ konvensiens også kan tillægges betydning i forbindelse med fortolkning af lovbestemmelser.
- At Odense Kommunes fortolkning af reglerne skal ses i sammenhæng med, at Odense Kommune ikke har mulighed for at kontrollere, om og i hvilket omfang et byrådsmedlem anvender en kommunal telefon mv. til privat brug, jf. persondatalovens § 13, stk. 1, og den praksis der følger heraf.
- At kontrol af telefoner og internetforbindelse kan udgøre en overtrædelse af Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 8.
- At såvel regionerne som Moderniseringsstyrelsen synes at anlægge en tilsvarende fortolkning af reglerne som Odense Kommune, ligesom det er Odense Kommunes indtryk, at størstedelen af landets kommuner gør det samme og har gjort det gennem en årrække - også da der alene var fastnettelefoni."

Under pkt. 3.1. i udtalelsen er redegjort for Odense Kommunes retningslinjer for mobiltelefoni mv. til byrådets medlemmer som vedtaget af Odense Byråd den 14. januar 2015 (gengivet ovenfor). Under punktet er bl.a. anført følgende:

"Som det fremgår af retningslinjerne, er indlandsforbrug omfattet af et flatrate abonnement, hvilket betyder, at der er ubegrænset tale, sms, mms og data, idet der dog er et loft over dataforbruget. Overskrides dette loft sættes hastigheden ned, og det vil derfor ikke påføre Odense Kommune en merudgift

At indenlandstelefoni er omfattet af et flatrate abonnement betyder, at de beløbsgrænser, der fremgår af kommunens retningslinjer, i praksis alene udløses af udenlandsforbrug.

Odense Kommune påføres således alene særskilte udgifter for privat brug af telefon og data (herunder privat brug) i følgende tilfælde. Udgiften beregnes som en afgift pr. minut (størrelsen af udgiften afhænger af landet):

- a) Telefonopkald modtaget i udlandet
- b) Telefonopkald foretaget fra udlandet
- c) Telefonopkald foretaget i Danmark til en telefon, der befinder sig i udlandet, herunder en telefon med dansk abonnement

- og telefonnummer.
- d) Afsendelse af SMS og MMS fra udlandet
- e) Afsendelse af SMS og MMS fra Danmark til et udenlandsk nummer
- f) Forbrug af data i udlandet, såfremt telefonen, iPad'en eller PC'en ikke er koblet på WI-FI.

Vurderingen for Odense Kommunes valg af abonnement er ikke foretaget ud fra, om telefon mv. skal kunne anvendes privat, men derimod ud fra, hvad der var økonomisk mest fordelagtigt i forhold til de abonnementstyper, Odense Kommune kunne vælge på SKI aftalen."

Under punkt 4 i udtalelsen er foretaget en vurdering af, om Odense Kommune har hjemmel til at stille telefon mv. til rådighed for medlemmerne af Odense Byråd, der tillige kan bruges privat, jf. kommunens retningslinjer herfor. Under punktet er bl.a. anført følgende:

"De telefoner mv., som Odense Kommune stiller til rådighed for medlemmerne af Odense Byråd, udgør et vigtigt arbejdsredskab i forbindelse med byrådets varetagelse af deres kommunale hverv. Dette gælder også i de tilfælde, hvor byrådets medlemmer måtte opholde sig i udlandet.

Byrådets brug af telefon mv., står således direkte i forbindelse med varetagelse af hvervet som byrådsmedlem.

Odense Kommune er opmærksom på, at kommunestyrelseslovens §§ 16 og 34 indeholder en udtømmende regulering af kommunale politikeres vederlæggelse.

I forhold til ind- og udgående opkald til/fra telefoner i Danmark er der, med det flatrate abonnement Odense Kommune har tegnet, ikke tale om, at kommunen påføres merudgifter i forbindelse med byrådsmedlemmernes anvendelse af telefon mv. – heller ikke til privat brug.

Jf. ovenfor er der heller ikke tale om, at Odense Kommune har valgt det pågældende abonnement med henblik på, at abonnementet tillige skulle kunne anvendes til privat brug. Abonnementet er således valgt ud fra, hvad der var økonomisk mest fordelagtigt i forhold til de abonnementstyper, Odense Kommune kunne vælge, på SKI aftalen.

I forhold til anvendelse af telefon mv. i udlandet er det loft, der er sat over forbruget for henholdsvis byrådsmedlemmer samt for borgmester og rådmænd, fastlagt ud fra en vurdering af et rimeligt årligt forbrug, ligesom det er fastlagt under hensyntagen til de kvartalsvise beløbsgrænser, der er fastsat af teleselskabet. Forbrug herudover afholdes af den enkelte, uanset om der er tale om brug i embeds medfør eller privat brug.

Det er Odense Kommunes vurdering, at den udtømmende regulering af vederlag til kommunalpolitikere i kommunestyrelsesloven ikke er til hinder for, at der fastsættes et maksimumbeløb for størrelsen af det beløb, kommunen ønsker at betale for byrådsmedlemmernes anvendelse af telefoni mv. Dette fremgår således også af vejledning nr. 9. af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelse af kommunale hverv, jf. ovenfor under afsnit 3.2. "Retsgrundlag".

Efter Odense Kommunes opfattelse er fastsættelse af et maksimumbeløb for anvendelse af telefoni og data, i det omfang forbruget ikke er omfattet af et flatrate abonnement, en effektiv og administrativ enkel måde for kommunen til at sikre, at forbruget ikke

overstiger, hvad der efter kommunens vurdering må anses for nødvendigt til varetagelse af byrådsmedlemmernes kommunale hverv.”

Odense Kommune har herefter foretaget en vurdering af følgende tre alternativer til den løsning, som Odense Kommune har valgt:

1. At Odense Kommune monitorerer byrådsmedlemmernes forbrug med tilhørende opkrævning for evt. privat udlandsbrug telefon og data.
2. At byrådsmedlemmerne noterer privat udlandsbrug af telefon og data og opkræves betaling for et sådant privat brug.
3. At byrådsmedlemmerne ikke må anvende den telefon mv. Odense Kommune stiller til rådighed for dem til privat udlandsbrug.

Det fremgår af udtalelsen, at det er Odense Kommunes vurdering, at ingen af de nævnte alternativ løsninger er realiserbare i praksis. Kommunen har i den forbindelse foretaget en nærmere udredning af de problemstillinger – retlige og praktiske – der efter kommunens opfattelse vil være forbundet med de nævnte alternative løsninger.

Herunder nævnes i relation til alternativ nr. 1 forholdet til persondatalovens § 13, stk. 1, og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

I relation til alternativ nr. 2 omtales de ressourcer, der vil være forbundet med at administrere denne ordning. Det fremgår således, at det er Odense Kommunes umiddelbare vurdering, at en sådan ordning reelt set vil være dyrere at administrere, end de få meromkostninger kommunen måtte afholde til byrådsmedlemmernes eventuelle private brug af telefoni og data.

Videre fremgår, at det er Odense Kommunes opfattelse, at hensynet til de ressourcer, byrådsmedlemmerne og kommunen ville skulle anvende på at administrere en sådan ordning, taler for, at kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, skal fortolkes således, at det i et rimeligt omfang er muligt for Odense Kommune at beslutte at stille telefon og data til rådighed for byrådsmedlemmerne – også til privat brug.

Kommunen har i den forbindelse henvist til forskellig juridisk litteratur om hensynet til administrativ konvensens.

I relation til alternativ nr. 3. er bl.a. anført, at det er Odense Kommunes opfattelse, at hensynet til byrådspolitikerens arbejdsvilkår taler imod, at kommunen indfører en ordning, der indebærer, at byrådsmedlemmer nødvendigvis må anskaffe sig yderligere en telefon mv., alene til privat brug til opkald mv. til og fra udlandet.

Odense Kommune har til støtte for sin fortolkning af reglerne endvidere henvist til følgende uddrag af betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikeres arbejdsvilkår (s. 76):

”Med hensyn til telefongodtgørelse er den hidtil gældende særlige praksis vedrørende beskatning af telefongodtgørelse og fri telefon til kommunalbestyrelsesmedlemmer og amtsrådsmedlemmer ophævet – som konsekvens af de ændrede regler for beskatning af personalegoder. Vedrørende beskatning af telefongodtgørelse og fri telefon gælder herefter de almindelige regler, der indebærer fuld skattepligt efter nærmere fastsatte ligningsregler.”

Det fremgår, at kommunen er opmærksom på, at der er tale om en beskrivelse af skattemæssige spørgsmål, men har bemærket, at det ikke fremgår, at en sådan ordning vil være i strid med vederlagsreglerne.

Kommunen har videre bl.a. anført, at det er kommunens indtryk, at kommunens fortolkning af vederlagsreglerne i forhold til at stille telefon mv. til rådighed for byrådspolitikere, herunder til privat brug, er udbredt i størstedelen af landets kommuner, at regionerne synes at anlægge samme fortolkning som Odense Kommune, og at en tilsvarende fortolkning af vederlagsreglerne for ministre – der ligeledes er udtømmende – ikke til hinder for, at telefon m.v. er til fri rådighed inden for de retningslinjer, der gælder i det enkelte ministerium.

Odense Kommune konkluderer afslutningsvis, at det er kommunens samlede vurdering, at kommunens retningslinjer for telefoni mv. til byrådets medlemmer har hjemmel i kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt.

Endelig anbefaler Odense Kommune, at sagen og dermed hjemmelsspørgsmålet afgøres af Social -og Indenrigsministeriet (nu Økonomi- og Indenrigsministeriet). Kommunen henviser i den forbindelse til, at sagen er principiel og synes at berøre en lang og fast praksis i såvel kommuner som regioner.

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, jf. kommunestyrelseslovens § 50.

Ankestyrelsens udtalelse

1. Retsgrundlag

§ 16, stk. 11, 2. pkt., i kommunestyrelsesloven lyder sådan:

”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.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen (samt til stk. 10),(L 167 som fremsat den 1. februar 1995) fremgår bl.a. følgende:

”Til stk. 10 og 11

...

Det antages, at en kommunalbestyrelse herudover – uden udtrykkelig lovhjemmel – har mulighed for at godtgøre andre udgifter afholdt i forbindelse med en persons bestridelse af et kommunalt hverv. Der kan være tale om udgifter til pasning af børn og syge pårørende, fysisk handicappedes nødvendige udgifter til varetagelse af hvervet, telefon- og telefaxudgifter osv.

Med den foreslåede affattelse af stk. 10 og 11 klargøres hjemlen til at godtgøre udgifter og yde anden bistand til kommunalbestyrelsesmedlemmer.

...

Stk. 11 omhandler den fakultative mulighed for kommunalbestyrelsen for at træffe beslutning om, at der skal ske godtgørelse af udgifter m.v.

...

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 støtte i den forbindelse. De foreslåede ændringer følger i det væsentlige forslag fra udvalget vedrørende kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, jf. side 64 - 66 i betænkningen." [Betænkning 1271/1994 om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår].

Af betænkning nr. 1271/1994 om kommunalpolitikeres arbejdsvilkår fremgår om overvejelserne om en ændring af reglerne om godtgørelse for udgifter mv. bl.a. følgende (s. 64):

"Udvalgt finder, at reglerne om godtgørelse for udgifter, der er forbundet med varetagelse af kommunale hverv, og ydelse af anden støtte, bør tydeliggøres.

Baggrunden for denne opfattelse er for det første et ønske om en klar hjemmel, således at det af den kommunale styrelseslovgivning udtrykkelig fremgår, at der er adgang til at godtgøre disse udgifter, henholdsvis yde den pågældende støtte."

Der er herefter foretaget overvejelser over hvilke udgiftstyper, der bør være obligatoriske. Udgifter til telefon er ikke omtalt i den forbindelse og ses ikke i øvrigt omtalt i betænkningen bortset fra i betænkningens ovenfor citerede afsnit om eventuel beskatning af godtgørelser mv. (s. 76).

Af vejledning nr. 9. af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelse af kommunale hverv fremgår af pkt. 4.1.2. (Anden godtgørelse) bl.a. følgende:

"4.1.2. Anden godtgørelse

...

Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af kommunale hverv, eller beslutte at yde anden støtte i den forbindelse. Kommunalbestyrelsen kan f.eks. beslutte at godtgøre udgifter til telefon, telefax, internetadgang, avisabonnement m.v. eller beslutte at stille lokaler eller pc til rådighed. Ministeriet har i en konkret sag meddelt, at betaling for et kommunalbestyrelsesmedlems behandling for alkoholmisbrug ikke er omfattet af § 16, stk. 11, da støtten ikke findes at have en sådan nær sammenhæng med udførelsen af de aktiviteter, som den pågældende varetager i sin egenskab af kommunalbestyrelsesmedlem, som må kræves for at yde støtte i medfør bestemmelsen. Tilsvarende har ministeriet udtalt, at bestemmelsen ikke giver hjemmel til, at en kommune afholder udgifter til betaling af forsikringspræmien for en sundhedsforsikring for kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der dækker udgifter til operationer.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at der fastsættes et maksimumbeløb, inden for hvilket støtte kan ydes – f.eks. avisabonnement til én avis."

Af KL og Økonomi- og Indenrigsministeriets fælles vejledning "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og Udvalg" fra december 2013 fremgår bl.a., følgende:

"Efter § 16, stk. 11, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse kan kommunalbestyrelsen beslutte at godtgøre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i møder m.v. som led i det kommunale hverv, eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.

...

De udgifter, der kan blive tale om at godtgøre, er udgifter med en nær tilknytning til hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem...

Andre eksempler på udgifter, som kan godtgøres, er udgifter til kopiering, pc, internetadgang samt telefon- og avisabonnement.

...

I det omfang kommunalbestyrelsen vælger at godtgøre medlemmernes udgifter til et bestemt formål, skal medlemmet rent faktisk have afholdt udgifter til det omhandlede formål for, at godtgørelse kan gives. Dette er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte satser for standardgodtgørelse, når blot dette sker under hensyn til de faktiske omkostninger, men sådanne satser kan kun anvendes som grundlag for udbetaling af godtgørelse til et medlem, der rent faktisk har afholdt udgifter.”

Der kan endvidere henvises til den ovenfor refererede udtalelse af 14. februar 2014 fra Økonomi- og Indenrigsministeriet til Silkeborg Kommune, samt til ministeriets vejledende udtalelse af 9. oktober 2012, vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der efter kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., er adgang til at give en borgmester fri telefon og godtgøre udgifterne hertil. Ministeriet tilkendegav herom følgende¹:

- At bestemmelsen i lovens § 16, stk. 11, giver adgang til at godtgøre udgifter til telefon, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i § 16, stk. 1 nævnte møder m.v.
- At bestemmelsen i lovens § 16, stk. 11, ikke giver adgang til at godtgøre borgmestres udgifter i forbindelse med fremmøde for at varetage funktionen som administrationsleder
- At det må antages, at det ligger inden for kommunens driftsmæssige råderum at stille en telefon til rådighed for borgmesteren, så længe borgmesterens brug af telefonen står i direkte forbindelse med varetagelsen af borgmesterhvervet.
- At borgmesteren således som udgangspunkt ikke må bruge telefonen privat, tilsvarende hvad der gælder for kommunalt ansatte chefer.

2. Vurdering

Indledningsvis bemærkes, at Ankestyrelsen om den konkrete sag, der ligger bag henvendelsen til Ankestyrelsen, bl.a. har noteret sig kommunens oplysninger om, at den daværende borgmester til Odense Kommune har indbetalt et beløb – efter det oplyste ca. 125.000 kr. – svarende til det beløb, som kommunen indgik forlig med TDC om. Ankestyrelsen har herefter ikke fundet anledning til at gå nærmere ind i den konkrete sag.

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at tage stilling til lovligheden af Odense Kommunes retningslinjer af 14. januar 2015 for brug af telefon og mobilt bredbånd for Odense Byråd.

Efter disse retningslinjer kan mobiltelefon mv., som kommunen stiller til rådighed for medlemmer af byrådet til varetagelse af det kommunale hverv, tillige anvendes privat.

Ankestyrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at Odense Kommune ikke har valgt sit abonnement hos sin teleudbyder ud fra, at telefonen mv. tillige skal kunne anvendes privat. Ankestyrelsen er således ikke gået nærmere ind i spørgsmålet om saglighed i forbindelse med valg af abonnement.

¹ Telefonreferatet findes i ministeriets resumédatabase og kan hentes via dette link: <http://resumedatabase.oim.dk/resumedatabase/2012/1253-telefonreferat-om-fri-telefon-til-borgmester.aspx>

Ankestyrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger endvidere til grund, at Odense Kommune alene har merudgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmernes private brug i tilfælde af udenlandsforbrug. Det skyldes, at indlandsforbrug efter det oplyste er omfattet af et flatrate-abonnement og dermed ubegrænset tale og en særlig ordning for så vidt angår dataforbrug.

Bestemmelserne i kommunestyrelseslovens § 16 indeholder sammen med bestemmelserne i lovens § 34 en udtømmende regulering af kommunalbestyrelsesmedlemmernes vederlæggelse.

Bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., giver alene mulighed for at godgøre udgifter eller yde anden støtte, så længe der er tale om udgifter mv., som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af det kommunale hverv.

Ankestyrelsen har noteret sig Odense Kommunes bemærkninger om, at de telefoner mv., som Odense Kommune stiller til rådighed for medlemmerne af Odense Byråd, udgør et vigtigt arbejdsredskab i forbindelse med varetagelsen af det kommunale hverv, at dette også gælder i de tilfælde, hvor byrådets medlemmer måtte opholde sig i udlandet, og at kommunen på den baggrund konkluderer, at byrådsmedlemmernes brug af telefon mv., står direkte i forbindelse med varetagelse af hvervet som byrådsmedlem.

Ankestyrelsen har videre noteret sig Odense Kommunes betragtninger om muligheden for afholdelse af udgifter mv. inden for sådanne beløbsgrænser, som er nævnt under pkt. 4.1.2. i Økonomi- og Indenrigsministeriets ovennævnte vejledning nr. 9. af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelse af kommunale hverv.

Herunder har Ankestyrelsen noteret sig kommunens betragtninger om, at fastsættelse af et maksimumbeløb for anvendelse af telefoni og data (i det omfang, forbruget ikke er omfattet af et flatrate-abonnement) er en effektiv og administrativ enkel måde for kommunen til at sikre, at forbruget ikke overstiger, hvad der efter kommunens vurdering må anses for nødvendigt til varetagelse af byrådsmedlemmernes kommunale hverv.

Ankestyrelsen er enig med Odense Kommune i, at anvendelse af telefon mv. kan have den fornødne sammenhæng med det kommunale hverv – også under et kommunalbestyrelsesmedlems ophold i udlandet – og at kommunen inden for lovgivningens rammer kan stille en telefon mv. til rådighed for sådan anvendelse, herunder eventuelt indenfor nærmere bestemte beløbsgrænser, som kommunalbestyrelsen fastlægger.

Ankestyrelsen er endvidere enig i, at kommunalbestyrelsesmedlemmer kan bruge telefonen i privat sammenhæng, såfremt kommunen ikke har merudgifter forbundet med en sådan privat brug. Da Odense Kommune efter det oplyste ikke har merudgifter forbundet med indenlandsforbruget, har Ankestyrelsen ikke bemærkninger til kommunens retningslinjer f.s.v.a. indenlandsk brug af telefonen.

Særligt om udenlands brug af telefonen til private formål

Ankestyrelsen lægger på baggrund af sagens oplysninger til grund, at Odense Kommune har merudgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmernes private brug i tilfælde af udenlandsforbrug.

Ankestyrelsen har noteret sig Odense Kommunens synspunkter om, at det forhold, at kommunen stiller telefon mv. til rådighed også for privat brug i udlandet, som udgangspunkt alene vil medføre begrænsede merudgifter.

Om det vil være tilfældet, vil efter Ankestyrelsens opfattelse imidlertid afhænge af de konkrete omstændigheder, og det kan efter Ankestyrelsens opfattelse således ikke udelukkes, at der vil kunne blive tale om større beløb.

Ankestyrelsen er ikke enig med Odense Kommune i, at kommunen lovligt kan afholde merudgifter, som skyldes kommunalbestyrelsesmedlemmers private anvendelse af en telefon mv., som kommunen stiller til rådighed for varetagelsen af hvervet.

Efter Ankestyrelsens opfattelse gælder således, at privat anvendelse af en telefon mv., som er stillet til rådighed til brug for varetagelsen af det kommunale hverv, udgør en økonomisk fordel for byrådsmedlemmet, der under normale omstændigheder selv ville skulle afholde udgifter til privattelefoni.

Det forhold, at der stilles en telefon mv. til rådighed for privat brug vil således reelt have karakter af vederlæggelse af byrådsmedlemmet.

Under henvisning til, at der ikke i kommunestyrelseslovens §§ 16 og 34 er hjemmel til at afholde udgifter til byrådsmedlemmers privattelefoni, kan der heller ikke afholdes merudgifter, som skyldes, at medlemmer af byrådet kan anvende en telefon mv., som er stillet til rådighed for varetagelsen af hvervet, til private formål. Dette gælder uanset, om merudgifterne er af beskedent omfang.

Ankestyrelsen henviser i den forbindelse til den forståelse af de omhandlede vederlagsregler, som er kommet til udtryk i Økonomi- og Indenrigsministeriets ovennævnte udtalelse af 14. februar 2014 til Silkeborg Kommune.

Ankestyrelsen har dog overvejet, om de hensyn m.v., som Odense Kommune har anført til støtte for sin fortolkning af bestemmelsen i kommunestyrelsesloven § 16, stk. 11, 2. pkt., kan føre til et andet resultat.

Ankestyrelsen finder imidlertid ikke, at det hensyn til byrådspolitikernes arbejdsvilkår, som efter kommunens opfattelse taler imod, at byrådsmedlemmerne selv må anskaffe sig yderligere en telefon mv. til privat udlandsbrug, kan indebære en sådan forståelse af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at et sådant hensyn – herunder i lyset af ovennævnte fortolkningsbidrag til bestemmelsen og den nævnte ministerielle praksis – må kræve klare holdepunkter for at kunne bære en sådan forståelse af bestemmelsen, som Odense Kommune lægger op til.

Ankestyrelsen finder endvidere ikke, at manglende adgang til at registrere/kontrollere omfanget af privat brug af telefon og data med henblik på opkrævning af betaling herfor, eller det ressourceforbrug en sådan ordning måtte medføre, kan indebære en udvidende fortolkning af bestemmelsen, som skulle indebære, at der lovligt kan afholdes merudgifter til privat anvendelse af en telefon, som er stillet til rådighed for varetagelse af det kommunale hverv.

Ankestyrelsen bemærker i den forbindelse, at en potentiel risiko for, at et kommunalbestyrelsesmedlem under udlandsophold anvender en telefon, der er stillet til rådighed for varetagelse af hvervet, i privat sammenhæng og en manglende adgang til at føre kontrol hermed, efter Ankestyrelsens opfattelse imidlertid ikke er til hinder for, at kommunen stiller telefon mv. til rådighed for varetagelse af hvervet, herunder under udlandsophold.

Kommunen vil således kunne stille en telefon til rådighed for kommunalbestyrelsesmedlemmer også under udlandsophold, men i det omfang privat brug vil indebære merudgifter for kommunen, vil kommunalbestyrelsesmedlemmet være afskåret fra en sådan privat brug, uanset omfanget af merudgiften. Det vil efter Ankestyrelsens opfattelse i givet fald være påkrævet, at kommunen orienterer kommunalbestyrelsesmedlemmerne om, at telefonen mv. ikke må anvendes privat under udlandsophold, og at medlemmerne erklærer sig indforståede hermed.

Ankestyrelsen har overvejet muligheden for at bede byrådet i Odense Kommune vurdere, om der kan rettes krav om tilbagebetaling over for de medlemmer af byrådet, som uberettiget måtte have fået stillet telefon mv. til rådighed til privat brug.

Ankestyrelsen har imidlertid noteret sig de vanskeligheder med kontrol af omfanget af eventuel privat brug af telefoner mv., som Odense Kommune har redegjort for.


Ankestyrelsen lægger på den baggrund til grund, at det ikke vil være muligt for Odense Kommune at opgøre eller dokumentere et sådant eventuelt tilbagebetalingskrav, hvilket vil være en af flere betingelser for, at et tilbagebetalingskrav kan gennemføres.

Ankestyrelsen skal på denne baggrund bede byrådet i Odense Kommune om at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse fremadrettet giver Byrådet anledning til.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til [REDACTED], til Økonomi- og Indenrigsministeriet, samt til KL.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på www.ast.dk i anonymiseret form.

Venlig hilsen



Lise Riddersholm Husted

-