



Nordfyns Kommune  
Østergade 23  
5400 Bogense

Dato: 26-04-2017

## **Henvendelse om Nordfyns Kommunes afholdelse af udgifter ved venskabskommunesamarbejde**

X har den 14. marts 2016 rettet henvendelse til Statsforvaltningen.

Henvendelsen vedrører spørgsmålet om lovligheden af Nordfyns Kommunes afholdelse af udgifter i forbindelse med kommunens deltagelse i et venskabskommunesamarbejde, som består af fire nordiske kommuner og Foreningen Norden.

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Det oplyses, at der ved besøg i andre kommuner almindeligvis deltager 8 personer. Kredsen udgøres af to politikere, disses ledsagere, samt to medlemmer fra Foreningen Norden og to unge fra et lokalt gymnasiums elevråd.

**Sagsnummer.:** 2016 - 23455

**SAGSBEHANDLER:**

Lise Riddersholm Husted

Henvendelse omhandler endvidere kommunens afholdelse af en festmiddag i forbindelse med kommunens værtsskab i 2012.

Telefon: 3341 1200

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via [ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)

[www.ast.dk](http://www.ast.dk)

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

### **Resumé**

Ankestyrelsen har ikke fundet grundlag for at gå ind i en nærmere vurdering af lovligheden af kommunens afholdelse af rejseudgifter mv., som kan henføres til medlemmerne af Foreningen Norden og til gymnasieeleverne.

Ankestyrelsen har endvidere ikke fundet grundlag for at gå ind i en nærmere vurdering af lovligheden af kommunens afholdelse af udgifter – efter det oplyste i alt ca. 29.000 kr. – til den omhandlede festmiddag i august 2012, hvor Nordfyns Kommune var værtsby.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Nordfyns Kommunes afholdelse af udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i besøg hos kommunens nordiske venskabsbyer ligger inden for lovgivningens rammer.

Efter Ankestyrelsens opfattelse kan Nordfyns Kommune derimod ikke lovligt afholde udgifter til ægtefællers/ledsageres deltagelse i rejser til kommunens nordiske venskabsbyer.

Ankestyrelsen har bedt kommunalbestyrelsen i Nordfyns Kommune om at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse på dette punkt giver kommunalbestyrelsen anledning til.

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

### **Sagens baggrund**

X har den 14. marts 2016 rettet henvendelse til Statsforvaltningen. Henvendelsen vedrører spørgsmålet om lovligheden af Nordfyns Kommunes afholdelse af udgifter i forbindelse med kommunens deltagelse i et venskabskommunesamarbejde, som består af fire nordiske kommuner og Foreningen Norden.

I henvendelsen oplyses, at der ved besøg i andre kommuner almindeligvis deltager 8 personer. Kredsen udgøres af to politikere, disses ledsagere, samt to medlemmer fra Foreningen Norden og to unge fra et lokalt gymnasiums elevråd.

Der oplyses endvidere om kommunens afholdelse af en festmiddag i forbindelse med kommunens værtsskab i 2012. Således fremgår, at der deltog 81 personer i middagen, heraf 9 lokalpolitikere samt 5 politikere og 2 embedsmænd fra venskabskommunerne.

Nordfyns kommune har ved brev af 8. april 2016 fremsendt en udtalelse til sagen. Kommunen har oplyst generelt om venskabskommunesamarbejdet, den historiske baggrund for kommunens deltagelse heri og om deltagerne i samarbejdet. Kommunen har vedlagt rammeaftale for venskabskommunesamarbejdet, som foruden Nordfyns Kommune tæller en norsk, en svensk og en finsk kommune.

I rammeaftalen er Foreningen Norden omtalt. Således fremgår bl.a. følgende:

”Foreningen NORDEN, dansk forening for nordisk samarbejde, har til formål på alle områder at styrke og udvikle de nordiske folks samarbejde, indadtil og udadtil.”

Om formålene med det nordiske venskabskommunesamarbejde fremgår bl.a. følgende:

”Der er formål, der kan henføres til regi af foreningerne og andre formål er på kommunalt plan.

- At udvikle kendskabet til og forståelsen for mennesker i de nordiske lande, for eksempel via studiebesøg af sportsfolk, studerende, ældre, kor osv. - i Forening Nordens regi.
- At lære hvordan man i kommunerne inden for venskabskommuneaftalen arbejder med udviklingen af de borgerrettede kommunale kerneopgaver for eksempel byplanlægning, miljøbeskyttelse, kultur- og fritid, sundhed, undervisning, børneinstitutioner, ældreområdet. i Kommunalt regi.
- at etablere kommercielle og politiske kontakter til gavn for kommunen, turismen og kommunens erhvervsliv - i kommunalt regi.”

Rammeaftalen beskriver endvidere bl.a. de samarbejdsområder, der kan indgå i venskabskommunesamarbejdet, samt arbejdsformen for det årlige venskabskommunebesøg. I den forbindelse fremgår, at

#### **”Foreningen Norden**

Repræsentanter for Foreningen Norden deltager til fremme af den mellemfolkelige kulturelle forståelse og til skabelse af samarbejde og netværk til gavn for kommunens borgere.

### **Andre deltagergrupper**

Såfremt indsatsområdet lægger op til det kan andre grupper (f.eks. kor, skoleklasser el. lign.) deltage enten helt eller delvist.”

Nordfyns Kommune har bl.a. anført, at varetagelse af udenrigspolitiske formål som udgangspunkt henhører under staten, men at det er almindeligt anerkendt, at kommunerne kan have venskabsbyftaler med kommuner i andre lande. Det er således et relevant kommunalt formål at etablere samarbejde med venskabsbyer, herunder byer uden for landets grænser, ligesom det er almindeligt anerkendt, at kommunerne kan varetage og støtte aktiviteter af kulturel karakter.

Det anføres, at kommuner efter kommunalfuldmagtsreglerne kan yde støtte til foreninger og deres aktiviteter, som har et alment formål. Der kan både ydes støtte til foreningsudgifterne, herunder administrationsudgifter samt støtte til den enkelte forenings aktiviteter.

Om de konkrete venskabskommunebesøg oplyses, at disse arrangeres i samarbejde med Foreningen Norden, der blev oprettet i skyggen af første verdenskrig i 1919, og som arbejder for øget samarbejde i Norden med fokus på sprog, kultur, historie og samfundsliv i de nordiske lande. Det anføres, at der er tale om varetagelse af et lovligt alment formål, som kommunen kan yde støtte til.

Om udgifterne i forbindelse med venskabskommunesamarbejdet oplyser kommunen, at der i budget 2016 samt overslagsårene 2017-2019 for Erhvervs-, Kultur- og Fritidsudvalget er afsat 22.000 kr. til ”Fællesudgifter andre kulturelle opgaver”, som dækker udgifter vedrørende venskabsbysamarbejdet. Det oplyses, at der var afsat det samme beløb, 22.000 kr., i budget 2015.

Om rejseudgifter oplyses, at Nordfyns Kommune kun har afholdt deltagernes rejseomkostninger, herunder fly, hotel, transport og evt. måltider/drikkelse i forbindelse med rejsen. Det oplyses bl.a., at tjenesterejser sker med udgangspunkt i billigste mulige transportform i forhold til en afvejning mellem pris og transporttid, ligesom der ydes dækning til rimelige udgifter til fortæring og drikkevarer i forbindelse med rejsen.

Særligt vedrørende medrejsende ægtefæller oplyses, at der som udgangspunkt vil være tale om en privat udgift, som kommunen ikke skal betale. Dog kan medrejsende ægtefæller imidlertid have relevans i forbindelse med repræsentative formål, herunder i forbindelse med venskabsbesøg, og i så fald – anføres det – vil det være en kommunal udgift at afholde omkostningerne forbundet hermed.

Det oplyses, at det i kommunens retningslinjer for udlandsrejser er fastsat, at hvis invitationen til en udlandsrejse også gælder for en medrejsende ægtefælle/ledsager som en del af repræsentationen/invitationen, så dækkes disse udgifter. Ekstraudgifter herudover dækkes ikke.

Det anføres, at de medrejsende ægtefæller har stor relevans i forbindelse med venskabsbysamarbejdet, herunder udlandsrejserne, da de medvirker under venskabsbesøget og deltager i repræsentative formål m.v. Det oplyses, at ægtefællerne bl.a. deltager i de officielle middage og spiller en stor rolle, når venskabsbykommunerne er på besøg i Nordfyns Kommune, da gæsterne overnatter hjemme hos deltagerne i venskabsbysamarbejdet under besøget.

Nordfyns Kommune har på den baggrund vurderet, at det er en kommunal udgift at afholde de rejseomkostninger, der er forbundet med ægtefællernes deltagelse i rejser til kommunens venskabsbyer.

Nordfyns Kommune har vedlagt kommunens retningslinjer af 9. september 2014 for udlandsrejser.

Retningslinjernes pkt. 3 omhandler medrejsende ægtefælle/ledsager, og fastsætter, at "Ønsker et kommunalbestyrelsesmedlem eller en ansat, at vedkommendes ægtefælle/ledsager deltager i udlandsrejsen, skal pågældende selv betale alle ekstra udgifter forbundet hermed. Hvis invitationen til en udlandsrejse også gælder for en medrejsende ægtefælle/ledsager som en del af repræsentationen/invitationen dækkes disse udgifter. Ekstraudgifter herudover dækkes ikke."

Retningslinjernes pkt. 4 omhandler venskabsbybesøg, der fastsætter, at "Hvis invitationen også omfatter unge mennesker, og hvis kommunen godkender unge menneskers deltagelse i venskabsbybesøg, afholder kommunen samtlige udgifter forbundet hermed."

Med hensyn til udgifterne til et venskabsbesøg i Nordfyns Kommune den 3. til 5. august 2012 oplyses, at kommunen har afholdt udgifter til en festmiddag for 81 personer for i alt 29.160 kr., dvs. 360 kr. pr. deltager. Det oplyses, at festmiddagen var arrangeret i forbindelse med afslutningen af besøget som en tak til de politikere, ægtefæller, de unge og de værtsfamilier, som havde gæsterne fra venskabskommunerne boende hjemme privat under besøget.

Det fremgår, at det er kommunens vurdering, at udgifterne til festmiddagen er en kommunal udgift, som kan afholdes med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne, idet festmiddagen var en tak for deltagerne, specielt værtsfamilierne, og idet kuvertprisen kun udgjorde 360 kr. pr. deltager.

X har den 4. maj 2016 kommenteret kommunens udtalelse, lige som han ved e-mails af 6. og 25. september 2016 har fremsendt supplerende henvendelser, herunder bilagt sin korrespondance med Nordfyns Kommune om sagen.

### **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**

Det er almindeligt anerkendt bl.a. i den juridiske litteratur, at kommuner kan indgå venskabsbyaftaler med kommuner i andre lande, i det omfang der herved varetages kommunale interesser og ikke udenrigspolitiske formål. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til Kommunal Erhvervsvirksomhed, Frederik Gammelgaard, 2004 s. 45 og s. 227 f.

Det er i forbindelse med venskabsbyer anset for en lovlig kommunal opgave, at en kommune benytter sin status som kommune og sine kontakter opnået herved til at være kommunens erhvervsliv behjælpelig med at etablere kontakter til udlandet. Det er derimod ikke tilladt, at kommunen deltager aktivt i egentlige kontraktforhandlinger mellem danske virksomheder og

udenlandske handelspartnere. Der kan herom henvises til det daværende Indenrigsministeriums brev af 17. februar 1988<sup>1</sup>.

Ankestyrelsen har noteret sig sagens oplysninger om formålet med og karakteren af det omhandlede venskabsbysamarbejde, herunder rammeaftalens bestemmelser om formål, som bl.a. omfatter "at lære hvordan man i kommunerne inden for venskabskommuneaftalen arbejder med udviklingen af de borgerrettede kommunale kerneopgaver", og at "etablere kommercielle og politiske kontakter til gavn for kommunen, turismen og kommunens erhvervsliv".

Der foreligger ikke oplysninger i sagen, der giver Ankestyrelsen grund til at antage, at venskabsbysamarbejdet med de fire udenlandske kommuner har en karakter, som indebærer, at Nordfyns Kommune ikke kan deltage heri. Ankestyrelsen lægger således til grund, at den kommercielle kontaktformidling, som finder sted som led i venskabsbysamarbejdet ligger inden for de ovenfor beskrevne rammer.

Spørgsmålet om hvilke udgifter, en kommune lovligt kan afholde i forbindelse med samarbejder med udenlandske venskabsbyer, herunder i forbindelse med besøg i kommunens venskabsbyer, er ikke reguleret i den skrevne lovgivning, herunder vederlagsreglerne.

Spørgsmålet skal derfor afgøres efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Ankestyrelsen har i den forbindelse noteret sig oplysningerne om, at der i rejserne til kommunens venskabsbyer sædvanligvis deltager to kommunalbestyrelsesmedlemmer, disses ledsagere, to medlemmer fra Foreningen Norden, samt to unge fra et lokalt gymnasiums elevråd.

Ankestyrelsen har ikke fundet grundlag for at gå ind i en nærmere vurdering af lovligheden af kommunens afholdelse af rejseudgifter mv., som kan henføres til medlemmerne af Foreningen Norden og til gymnasieeleverne.

Ankestyrelsen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på kommunens oplysninger om Foreningen Norden og dens almene formål, som Ankestyrelsen er enig med kommunen i, at den lovligt kan støtte, herunder således, at kommunen afholder f.eks. unge menneskers deltagelse i venskabsbybesøg, hvor det konkret findes relevant.

Ankestyrelsen har endvidere ikke fundet grundlag for at gå ind i en nærmere vurdering af lovligheden af kommunens afholdelse af udgifter – efter det oplyste i alt ca. 29.000 kr. – til den omhandlede festmiddag i august 2012, hvor Nordfyns Kommune var værtsby.

Ankestyrelsen har i den forbindelse lagt vægt på, at deltagerne i festmiddagen efter det oplyste konkret havde været involveret i besøget, herunder i de arrangementer, der foregik som led i besøget, og for nogles vedkommende som værtsfamilier, og at der var tale om en kuvertpris på ca. 360 kr.

Med hensyn til kommunens afholdelse af rejseudgifter mv. til kommunalbestyrelsesmedlemmers og disses ledsageres deltagelse i venskabsbybesøg bemærker Ankestyrelsen følgende:

---

<sup>1</sup> <http://resumedatabase.oim.dk/resumedatabase/1988/8832-kommunal-formidling-af-kommercielle-kontakter.aspx>

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at en kommunes adgang til efter kommunalfuldmagtsreglerne at gennemføre foranstaltninger blandt andet er afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttækriterium.

Almennyttækriteriet indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med kommunens behov, og som kommer alle kommunernes borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunernes borgere til gode.

Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkelte virksomheder.

Det er endvidere antaget, at en kommune ikke uden lovhjemmel kan tildele ydelser til enkeltpersoner, der er afgrænset efter økonomiske eller andre sociale kriterier. Hvor der i øvrigt er et lovligt kommunalt formål, indebærer den omstændighed, at virkningen af en kommunal disposition er til fordel for en enkelt person eller virksomhed, ikke i sig selv, at den pågældende disposition bliver ulovlig.

Almennyttækriteriet er ikke udtryk for en særlig præcis afgrænsning af kommunernes kompetence. Kriteriet kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt kan varetage en opgave.

Rammerne for en kommunes adgang til at afholde udgifter i forbindelse med repræsentation er beskrevet i økonomi- og indenrigsministerens ovennævnte svar af 11. november 2013 til Folketinget på spørgsmål nr. S 326. Spørgsmålet lød således: "Finder ministeren, at det er i overensstemmelse med reglerne, at man, som borgmester eller kommunalbestyrelsesmedlem, tager en ægtefælle med på skattebetalt rejser for kommunen, herunder særligt om det strider imod reglerne om støtte til enkeltpersoner?" Af svaret fremgår bl.a. følgende:

"Jeg kan endvidere generelt vejledende oplyse, at en kommune med hjemmel i kommunalfuldmagtsreglerne under nærmere betingelser kan afholde udgifter til repræsentation. Efter de kommunale tilsynsmyndigheders praksis må der tilkomme kommunen et vist skøn i vurderingen af, hvorvidt der foreligger den fornødne interesse for kommunens afholdelse af udgifter til det omhandlede repræsentative formål, og rammerne for dette skøn kan efter omstændighederne være vide. Det beror på en konkret vurdering af det pågældende repræsentative formål, hvorvidt kommunen har handlet inden for rammerne af det lovlige skøn. Det er i den forbindelse en betingelse, at prisen for et givet arrangement ikke er strid med grundsætningen om økonomisk forsvarlighed. Afgørelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, vil ofte bero på et skøn, som kan være meget vanskeligt at foretage. Der må derfor tilkomme kommunen en vis margin, og efter omstændighederne kan rammerne herfor være ganske vide. Det er imidlertid en forudsætning, at der ikke afholdes udgifter til foranstaltninger, der går videre, end det kommunale formål tilsiger, herunder at der er et rimeligt forhold mellem udgiften og formålet. I denne afvejning må indgå, at det ikke er en kommunal opgave at begunstige enkeltpersoner.

Det følger af ovenstående, at spørgsmålet om, hvorvidt det er i overensstemmelse med de ovenfor beskrevne regler, at en kommune afholder udgifter til borgmesterens og kommunalbestyrelsesmedlemmers ægtefællers deltagelse i rejser, beror på en konkret vurdering."

Endvidere har de kommunale tilsynsmyndigheder ved forskellige lejligheder taget stilling til spørgsmålet om afholdelse af udgifter i forbindelse med *studieture*. Der kan herom bl.a. henvises til det daværende Velfærdsministeriums udtalelse af 9. april 2008 om et kommunalt fællesskabs studietur til Italien. I turen deltog foruden en række bestyrelsesmedlemmer i det kommunale fællesskab og administrative medarbejdere også disses ledsagere<sup>2</sup>.

Ministeriet udtalte, at det som udgangspunkt måtte anses for lovligt, at et kommunalt fællesskab organiserer en studietur, hvor hovedformålet med turen og den overvejende del af turens program vedrører forhold, der har betydning for løsning af opgaver i det kommunale fællesskab og at studieturen, udover aktiviteter, der har betydning for løsning af opgaver i det kommunale fællesskab, tillige i et vist begrænset omfang omfatter turistmæssige aktiviteter, hvilket bl.a. kunne have baggrund i fællesskabets interesse i at etablere, bevare og styrke et godt arbejdsklima indbyrdes mellem fællesskabets bestyrelse og ledelse og til at skabe et godt og konstruktivt samarbejde.

Det kommunale fællesskab kunne derimod ikke lovligt afholde udgifter til ledsagernes deltagelse i studierejsen med det formål at styrke et tillidsfuldt og godt samarbejde i bestyrelsen. Efter ministeriets opfattelse skulle et godt samarbejde i et kommunalt fællesskabs bestyrelse som udgangspunkt sikres uafhængig af ledsageres eventuelle deltagelse i studieture. Idet der ikke forelå sådanne særlige omstændigheder i den foreliggende sag, der kunne begrunde en fravigelse af dette udgangspunkt, fandt ministeriet, at det var ulovligt for det kommunale fællesskab at afholde udgifter til ledsagernes deltagelse i studierejsen, og at fællesskabet dermed havde givet ulovlig støtte til ledsagerne.

De kommunale tilsynsmyndigheder har endvidere ved forskellige lejligheder udtalt sig om afholdelse af udgifter i forbindelse med forskellige *arrangementer af social karakter*. Der kan herom bl.a. henvises til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministeriums udtalelse af 2. juli 2007 om udgifter til et arrangement med deltagelse af bl.a. medlemmerne af et forberedelsesudvalg og deres ledsagere, som indebar overnatning på hotel, middag, underholdning – et arrangement, som var begrundet i et ønske om at styrke et konstruktivt samarbejde i forbindelse med budgetlægningen.

Ministeriet fandt ikke grundlag for at antage, at det ville være ulovligt at afholde udgifter til regionale politikeres deltagelse i det i sagen omhandlede arrangement.

Ministeriet fandt endvidere ikke grundlag for at antage, at det ville være ulovligt tillige at afholde udgifter til ledsagere til regionale politikere og embedsmænd. Ministeriet lagde vægt på, at der var tale om et årligt arrangement, der havde til formål at bidrage til at bevare og styrke samarbejdet mellem forberedelsesudvalget og den administrative ledelse i regionen samt styrke samarbejdet med lokalpressen. Ministeriet lagde endvidere vægt på, at deltagelse af ledsagere til regionale politikere og embedsmænd i arrangementet tillige kunne have en positiv effekt på samarbejdsrelationerne mellem regionale politikere og embedsmænd.<sup>3</sup>

Statsforvaltningen (som tidligere førte tilsynet med kommunerne) har endvidere i en udtalelse af 23. december 2016 udtalt sig om Aalborg Kommunes afholdelse af udgifter i forbindelse med

2

[http://resumedatabase.oim.dk/media/733510/08\\_4\\_1\\_om\\_et\\_kommunalt\\_faellesskabs\\_studietur\\_med\\_ledsagere.pdf](http://resumedatabase.oim.dk/media/733510/08_4_1_om_et_kommunalt_faellesskabs_studietur_med_ledsagere.pdf)

3 <http://resumedatabase.sim.dk/resumedatabase/2007/0732-om-lovligheden-af-et-forberedelsesudvalgs-planlagte-arrangement-indeholdende-middag-underholdning-af-en-skuespiller-samt-overnatning.aspx>

et venskabsbybesøg<sup>4</sup>. Statsforvaltningen udtalte i den forbindelse som sin generelle opfattelse følgende:

”Det er Statsforvaltningens opfattelse, at aktiviteter, som finder sted som led i et venskabsbysamarbejde, i nogen grad må antages at bestå i deltagelse af forskellige arrangementer af social karakter, herunder arrangementer der afholdes i forbindelse med gensidige besøg.

Afhængig af venskabsbysamarbejdets nærmere karakter og de eventuelle specifikke samarbejdsområder, som det konkrete venskabsbysamarbejde måtte tage sigte på, er det Statsforvaltningens opfattelse, at rejser i forbindelse med venskabsbysamarbejder herved adskiller sig fra en studierejse som f.eks. den, der var tale om i ovennævnte udtalelse af 9. april 2008 fra det daværende Velfærdsministerium.

Der er således ikke nødvendigvis tale om, at det primære formål med rejsen f.eks. er at bibringe deltagerne en konkret viden til brug for løsning af bestemte kommunale opgaver, men derimod at besøget skal bidrage til at udvikle og fastholde samarbejdsrelationer og venskabsbånd på tværs af landegrænser.

Der er endvidere ikke tale om arrangementer, der har til formål at sikre og bevare sådanne mere lokale samarbejdsrelationer, som ovennævnte udtalelse af 2. juli 2007 fra det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium omhandler.”

På baggrund af sagens oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at formålet med rejserne til Nordfyns Kommunes venskabsbyer er at fastholde et mangeårigt venskabsbysamarbejde, hvor de første venskabsbesøg efter det oplyste går tilbage til 1949.

Ankestyrelsen har ikke nærmere oplysninger om de konkrete rejser, som foretages som led i venskabsbysamarbejder, herunder om programmet for de enkelte rejser og hvilke nærmere aktiviteter, de kunne omfatte. Dog fremgår af rammeaftalen for venskabsbysamarbejdet (under afsnittet ”Arbejdsform for det årlige venskabskommunebesøg”), at der ud over kulturel udveksling kan være tale om programpunkter, som relaterer sig hertil.

På denne baggrund og under henvisning til det ovenfor citerede svar af 11. november 2013 til Folketinget på spørgsmål nr. S 326 er det Ankestyrelsens opfattelse, at Nordfyns Kommunes afholdelse af udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmers og disses ledsageres deltagelse i det omhandlede venskabsbybesøg skal ansues som udgifter til repræsentation af kommunen.

Der skal herefter foretages en konkret vurdering af, hvorvidt der foreligger den fornødne kommunale interesse i afholdelsen af de omhandlede repræsentationsudgifter. Der er tale om en skønsmæssig vurdering, og rammerne for skønnet kan være vide. I vurderingen indgår, at prisen for arrangementet ikke må være i strid med grundsætningen om økonomisk forsvarlighed. Lovligheden af udgiftsafholdelsen forudsætter endvidere, at der ikke afholdes udgifter, der går videre, end det kommunale formål tilsiger, herunder at der er et rimeligt forhold mellem udgiften og formålet.

Der foreligger ikke for Ankestyrelsen oplysninger om størrelsen af de udgifter, som Nordfyns Kommune afholder i forbindelse med de enkelte besøg i kommunens venskabsbyer.

---

<sup>4</sup> Udtalelsen kan findes på Ankestyrelsens hjemmeside via dette link: <http://www.Ankestyrelsen.dk/Tilsynsafgørelser/Files/VedhaeftetFil/1326.pdf>



Ankestyrelsen har dog noteret sig sagens oplysninger om, at der gennem en årrække årligt har været afsat 22.000 kr. i budgettet til afholdelse af udgifter vedrørende venskabsbysamarbejdet.

Ankestyrelsen har videre noteret sig sagens oplysninger om, at Nordfyns Kommune kun afholder deltagernes rejseomkostninger, herunder fly, hotel, transport og evt. måltider/drikkelse i forbindelse med rejsen, at tjenesterejser sker med udgangspunkt i billigste mulige transportform i forhold til en afvejning mellem pris og transporttid, og at der ydes dækning til rimelige udgifter til fortæring og drikkevarer i forbindelse med rejsen.

Under henvisning hertil er det Ankestyrelsens opfattelse, at der i givet fald vil være tale om udgifter af en karakter og størrelsesorden, som ikke giver grundlag for at antage, at Nordfyns Kommune for så vidt angår kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i rejser til kommunens venskabsbyer handler uden for rammerne af det skøn, som i den forbindelse tilkommer kommunen.

Ankestyrelsen har således ikke grundlag for at antage, at der for så vidt angår udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmers deltagelse i rejser til kommunens venskabsbyer afholder udgifter til foranstaltninger, der går videre, end det kommunale formål med at skabe og fastholde relationen til kommunens venskabsbyer tilsiger, eller for at antage, at der ikke skulle være et rimeligt forhold mellem udgiften og formålet.

Ankestyrelsen har herefter foretaget en vurdering af, om der foreligger den fornødne kommunale interesse i at dække udgifter til ledsageres deltagelse i rejser til kommunens venskabsbyer.

Ankestyrelsen har noteret sig sagens oplysninger om, at det i kommunens rejseregler er fastsat, at hvis invitationen til en udlandsrejse også gælder for en medrejsende ægtefælle/ledsager som en del af repræsentationen/invitationen, så dækkes disse udgifter.

Ankestyrelsen har videre noteret sig, at det er Nordfyns Kommunes vurdering, at det er en kommunal udgift at afholde rejseomkostninger forbundet med ægtefællers/ledsageres deltagelse i rejser til kommunens venskabsbyer.

Ankestyrelsen har noteret sig, at kommunen i den forbindelse bl.a. har anført, at medrejsende ægtefæller har stor relevans i forbindelse med venskabsbysamarbejdet, herunder udlandsrejserne, da de medvirker under besøget og deltager i repræsentative formål m.v., og at ægtefællerne bl.a. deltager i de officielle middage og spiller en stor rolle, når venskabsbykommunerne er på besøg i Nordfyns Kommune.

Statsforvaltningen (som på det tidspunkt førte tilsynet med kommunerne) udtalte ved i ovennævnte udtalelse af 23. december 2016 til Aalborg Kommune om ledsageres deltagelse i venskabsbybesøg følgende:

”Statsforvaltningen har også noteret sig kommunens oplysninger om, at det har været opfattelsen, at en ægtefælle/ledsagers deltagelse i disse tilfælde opfyldte et repræsentativt og samarbejds-mæssigt formål og var et naturligt led i den samarbejdsrelation, der består i forholdet til Aalborg Kommunes venskabsbyer, og at hensigten således har været at bevare og styrke de internationale relationer, der historisk set har haft en central rolle i udviklingen af Aalborg.

En sådan generel henvisning til at ægtefæller/ledsagere almindeligvis opfylder et repræsentativt og samarbejds-mæssigt formål og er et naturligt led i samarbejdsrelationen til kommunens venskabsbyer kan efter Statsforvaltningens

opfattelse ikke danne baggrund for, at kommunen kunne afholde rejseudgifter til de pågældendes deltagelse i rejsen.

Det er således Statsforvaltningens opfattelse, at det repræsentative og samarbejds-mæssige formål må kunne sikres uafhængig af ægtefællers deltagelse i rejsen, herunder f.eks. ved deltagelse af personer, som mere nærliggende optræder som repræsentanter for kommunen, herunder – foruden medlemmer af kommunalbestyrelsen – f.eks. kommunale medarbejdere.

Efter Statsforvaltningens opfattelse kan hverken det forhold, at de pågældende ægtefæller var inviteret til deltagelse i besøget, eller det forhold, at der i kommunen var tradition for at afholde udgifter til ægtefællers/ledsageres deltagelse, føre til et andet resultat.

Det er på ovenstående baggrund Statsforvaltningens opfattelse, at det ikke var lovligt for Aalborg Kommune at afholde udgifterne til ægtefællernes deltagelse i venskabsbybesøget.”<sup>5</sup>

På tilsvarende vis er det Ankestyrelsens opfattelse, at en generel henvisning til, at medrejsende ægtefæller/ledsagere har stor relevans i forbindelse med venskabsbysamarbejdet, herunder fordi de medvirker under besøget og deltager i repræsentative formål, og at ægtefæller/ledsagere spiller en stor rolle i forbindelse med besøg i Nordfyns Kommune ikke kan danne baggrund for Nordfyns Kommunes afholdelse rejseudgifter til de pågældende.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at det repræsentative formål må kunne sikres uafhængig af ledsageres deltagelse i rejsen, herunder f.eks. ved deltagelse af personer, som mere nærliggende optræder som repræsentanter for kommunen, herunder f.eks. kommunale medarbejdere.

Efter Ankestyrelsens opfattelse kan det endvidere ikke føre til et andet resultat, at en invitation til et venskabsbybesøg også omfatter ledsagere.

Der er på ovenstående baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at Nordfyns Kommune ikke lovligt kan afholde udgifter til ægtefællers/ledsageres deltagelse i rejser til kommunens nordiske venskabskommuner.

Ankestyrelsen skal på ovenstående baggrund bede kommunalbestyrelsen i Nordfyns Kommune om at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse på dette punkt giver kommunalbestyrelsen anledning til.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til X.

Udtalelsen vil blive offentliggjort på [www.ast.dk](http://www.ast.dk) i anonymiseret form.

Venlig hilsen



Lise Riddersholm Husted

---

<sup>5</sup> Det bemærkes, at Aalborg Kommune efter, at sagen blev rejst i Statsforvaltningen, men forud for Statsforvaltningens udtalelse, ændrede sine rejserregler, således at kommunen ikke længere dækker udgifter til medrejsende ægtefæller og ledsagere.