



Odense Kommune
Flakhaven 2
5000 Odense C

Dato: 01-12-2017

Henvendelse vedrørende Odense Kommunes afholdelse af afslutningsfest for det afgående byråd

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Den 14. januar 2016 modtog Statsforvaltningen fra Odense Kommune en anmodning om en vejledende udtalelse i medfør af kommunestyrelseslovens § 50 vedrørende lovligheden af Odense Kommunes afholdelse af en afslutningsfest for Odense Byråd den 30. november 2013, herunder lovligheden af udgiftens størrelse.

Sagsnummer.: 2015 - 79521

SAGSBEHANDLER:

Trine Roslyng Jensen

Ankestyrelsen modtog forud for anmodningen fra Odense Kommune en henvendelse af 10. december 2015 fra [REDACTED] vedrørende klage over Odense Kommunes forbrug af kommunale midler på afholdelse af afslutningsfesten den 30. november 2013.

Telefon: 3341 1200

EAN-Nr. 5798000354821

skriv til os via ast@ast.dk

www.ast.dk

Tilsynet med kommunerne varetages fra 1. april 2017 af Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1. Der henvises til lovebekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Odense Kommunes afslutningsfest for det afgående byråd havde til formål at varetage en lovlig kommunal interesse for så vidt angik deltagelse af kommunalbestyrelsens medlemmer og af kommunens embedsmænd.

For så vidt angår deltagelse af ledsagere har Ankestyrelsen overvejet, om den kommunale interesse i sagen er sammenlignelig med den lovlige kommunale interesse, det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium vurderede forelå i en konkret sag i ministeriets udtalelse af 2. juli 2007 (j.nr. 2006-2110/1081-1).

Efter Ankestyrelsens opfattelse kan afslutningsfesten for Odense byråd i et vist omfang sammenlignes med det arrangement, der var genstand for ministeriets udtalelse, og hvor deltagelse af ledsagere blev vurderet lovlig. På den baggrund har Ankestyrelsen ikke fundet grundlag for at foretage en anderledes vurdering af lovligheden af ledsageres deltagelse i afslutningsfesten for Odense byråd, end ministeriet gjorde i sagen fra 2007.

Vedrørende udgiftens størrelse har Odense Kommune selv vurderet, at den samlede udgift til afslutningsfesten den 30. november 2013 samlet set var for dyr. Ankestyrelsen har i den forbindelse noteret sig Odense Kommunes oplysning om, at lignende arrangementer derfor fremover vil blive afholdt på et lavere omkostningsniveau.

På den baggrund finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at foretage yderligere i sagen.

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

Sagens baggrund

I brev af 14. januar 2016 har Odense Kommune oplyst, at kommunen holdt en afslutningsfest for byrådet den 30. november 2013. Festen blev afholdt i festsalen på Odense rådhus.

Om karakteren af arrangementet oplyser kommunen videre:

”Til festen var byrådets medlemmer inviteret med ledsagere.

Endvidere var stadsdirektøren, direktørerne for de fire øvrige fagforvaltninger, økonomidirektøren samt byrådssekretæren inviteret med ledsagere.

Der var således inviteret og oprindeligt planlagt ud fra et deltagerantal på 72 personer.”

Kommunen oplyser desuden, at prisen for det samlede arrangement udgjorde 129.899 kr., og at kuvertprisen for det samlede arrangement dermed udgjorde 2.362 kr. pr. person. Hertil bemærker kommunen, at der i denne kuvertpris alene er medregnet det faktiske antal deltagere på 55 personer, men at der i prisen indgår menu til 59 gæster samt en anden menu til en del af personalet.

Kommunen oplyser videre om den nævnte kuvertpris, at der ud over udgifter til mad og drikke ved selve middagen indgik følgende i prisen:

- udgifter på 24.781,25 kr. til musik ved et 7 mands orkester,
- udgifter på 13.877 kr. til en cocktailbar,
- udgifter på 47.800 kr. til personaletimer (heraf 41.800 kr. til kantinepersonale og 6.000 kr. til rådhusbetjente),
- udgifter til flytning af et flygel på 4.793,75 kr. samt
- 170 kr. til forbrugsudgifter i forbindelse med benyttelse af rådhuset.

Den samlede udgift for selve middagen med tilhørende drikkevarer, men ekskl. cocktailbar, udgjorde i alt 80.277 kr., svarende til 1.460 kr. pr. kuvert.

Kommunen bemærker særligt i forhold til udgiften til personaletimer på i alt 47.800 kr., at der var tale om en intern afregning i kommunen i form af udgifter til kommunalt ansat personale – nemlig rådhusbetjente og kantinepersonale.

Det er hertil oplyst, at alle beløb er inklusive moms, i det omfang udgifterne er momsbelagte.

Odense Kommune oplyser videre, at det efter kommunens opfattelse er lovligt for en kommune at afholde en middag med tilhørende underholdning for byrådets medlemmer og embedsmænd samt deres ledsagere i forbindelse med en valgperiodes afslutning. Odense Kommune henviser i den forbindelse til det daværende Indenrigs- og Sundhedsministeriums udtalelse af 2. juli 2007 (j.nr. 2006-2110/1081-1) samt til det daværende Statsforvaltningen Syddanmarks udtalelse af

20. april 2007 (j.nr. 2007-613/120) vedrørende Esbjerg Kommunes afholdelse af udgifter til en afskedsfest for byrådsmedlemmer og deres ægtefæller.

I tilknytning hertil bemærker Odense Kommune, at afslutningsfesten for det afgående byråd i Odense Kommune netop er udtryk for en særlig begivenhed, der hvert fjerde år markerer den officielle afslutning på en byrådsperiode, hvor man på tværs af politiske skel og i uformelle rammer mødes. Kommunen oplyser dertil, at de embedsmænd, der deltog i festen i november 2013 løbende har et tæt samarbejde med byrådet, borgmesteren og rådmændene.

Et sådant arrangement er efter Odense Kommunes opfattelse med til at evaluere den forløbne valgperiode for derved at styrke det fremtidige samarbejde mellem de politiske grupper generelt og de enkelte byrådspolitikere samt mellem administrationen og byrådets medlemmer og derved bidrage til en bedre løsning af de kommunale opgaver.

Særligt vedrørende deltagelse af ledsagere er det Odense Kommunes opfattelse, at det er naturligt ved sådanne arrangementer tillige at invitere ledsagere netop med henblik på at tydeliggøre, at der er tale om et særligt arrangement i uformelle rammer. Endvidere er det kommunens vurdering, at deltagelse med ledsagere kan have en positiv effekt på samarbejdsrelationerne i byrådet.

Vedrørende prisen på arrangementet bemærker Odense Kommune med henvisning til dels ovennævnte udtalelse fra ministeriet samt med henvisning til Østre Landsrets dom af 6. oktober 2009 i Brixtofte-sagen, at den samlede udgift til arrangementet ikke kan anses for at være eksorbitant og dermed værende i strid med økonomisk forsvarlig forvaltning.

Odense Kommune oplyser dertil, at kommunen i den forbindelse har lagt vægt på, at det følger af såvel Østre Landsrets dom i Brixtofte-sagen som i udtalelsen fra det daværende Indenrigs – og Sundhedsministerium, at der ikke gælder en absolut øvre grænse for kuvertprisen ved kommunale arrangementer. Kommunen anfører dertil, at der i den konkrete sag er tale om et særligt arrangement, der afholdes hvert fjerde år, og som dermed juridisk set kan begrunde en højere kuvertpris end 1000 kr. pr. person.

Odense Kommune anfører samtidig – med henvisning til den omtalte udtalelse fra det daværende Indenrigs- Sundhedsministerium – at det er kommunens opfattelse, at der i den konkrete sag skal foretages en vurdering af de enkelte delpriser. Kommunen bemærker dertil, at kuvertprisen for selve middagen med tilhørende drikkevarer, men ekskl. cocktailbaren, beløb sig til 1.460 kr.

Odense Kommune oplyser videre, at kommunen dog fremover vil være opmærksom på at foretage en vurdering af den samlede udgift og ikke alene på de enkelte deludgifter til det samlede arrangement.

Afslutningsvist bemærker Odense Kommune, at det er kommunens opfattelse, at arrangementet juridisk set er lovligt, men at det samtidig er kommunens opfattelse, at arrangementet samlet set var for dyrt, og at lignende arrangementer derfor fremover vil blive afholdt på et lavere omkostningsniveau.

Til brug for Ankestyrelsens vurdering af sagen har Odense Kommune vedlagt bilagsmateriale i form af kopi af invitationen til afslutningsfesten samt regnskabsbilag vedrørende udgifterne til det samlede arrangement.

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.

Ankestyrelsen beslutter efter kommunestyrelseslovens § 48 a, om der er grundlag for at rejse en tilsynssag. Ved lov nr. 176 af 21. februar 2017 er § 48 a i kommunestyrelsesloven ændret. Ændringen finder ikke anvendelse på henvendelser, som er modtaget før den 1. april 2017.

Vi vurderer, om sagens oplysninger giver grund til at antage, at der er en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig. Vi vurderer selv, i hvilket omfang der er grundlag for at iværksætte undersøgelser i en sag og i givet fald omfanget af disse.

Ankestyrelsens vurdering

Bestemmelserne i kommunestyrelseslovens §§ 16 og 34 indeholder en udtømmende regulering af kommunalbestyrelsesmedlemmernes vederlæggelse. Det indebærer, at det ikke er lovligt at vederlægge medlemmerne af kommunalbestyrelsen på anden måde, end hvad der følger af vederlagsreglerne. Det vil således være ulovligt at afholde arrangementer med det formål at honorere medlemmerne af kommunalbestyrelsen.

Det følger imidlertid af kommunalfuldmagtsreglerne, at en kommune lovligt kan varetage en kommunal interesse.

Vederlagsreglerne afskærer således ikke kommunalpolitikere fra at deltage i arrangementer, der ikke har til formål at honorere politikerne, men har til formål at varetage en kommunal interesse. Der henvises herom til "Lov om kommunernes styrelse med kommentarer", af Hans B. Thomsen m.fl., Jurist- og økonomforbundets forlag, 2. udg. 2010, s. 156-157.

Vedrørende spørgsmålet om lovligheden af, at afholde et arrangement som det omhandlede med deltagelse af medlemmerne af kommunalbestyrelsen samt med deltagelse af embedsmænd og ledsagere, skal Ankestyrelsen henvise til udtalelsen af 2. juli 2007 (j.nr. 2006-2110/1081-1) fra det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium.

Det fremgår af udtalelsen fra ministeriet, at det afgørende for lovligheden af, at kommunale henholdsvis regionale myndigheder afholder arrangementer, som det i sagen omhandlede, vil være, om der kan antages at være tale om varetagelse af en kommunal henholdsvis regional interesse. Det fremgår videre af udtalelsen, at det efter ministeriets opfattelse vil være lovligt for kommunale og regionale myndigheder at afholde en middag i forbindelse med valgperiodens afslutning, i forbindelse med det konstituerende møde eller som en årlig markering af det forløbne og kommende samarbejde, f.eks. i forbindelse med budgetvedtagelsen. Opfattelsen er begrundet i, at sådanne middage må påregnes at give et udbytte, der bidrager til en bedre løsning af kommunale og regionale opgaver, idet sådanne middagsarrangementer kan være med til at etablere, bevare og styrke et godt arbejdsklima mellem de forskellige politiske grupper samt kan bidrage til at skabe et godt og konstruktivt samarbejde i kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet.

I den konkrete sag fandt ministeriet, at det var lovligt for den regionale myndighed at afholde det i sagen omhandlede årlige arrangement, der indeholdt middag, underholdning og overnatning med deltagelse af regionale politikere, embedsmænd og deres ledsagere samt deltagere fra lokalpressen og deres ledsagere. Det indgik i ministeriets vurdering, at arrangementet var begrundet i et ønske om at styrke et konstruktivt samarbejde i forbindelse

med budgetlægningen samt at formålet endvidere var at bidrage til at bevare og styrke samarbejdet mellem deltagerne.

Vi har i den foreliggende sag noteret os Odense Kommunes oplysninger om, at Odense Kommune den 30. november 2013 afholdt udgifter til en afslutningsfest for det afgående byråd, hvor byrådets medlemmer med ledsagere samt stadsdirektøren, direktørerne fra de fire øvrige forvaltninger, økonomidirektøren og byrådssekretæren med ledsagere var inviteret. Der var tale om en aftenfest med middag, drikkevarer og underholdning.

Vi har lagt vægt på kommunens oplysning om, at der var tale om en særlig begivenhed, der markerede den officielle afslutning på en byrådsperiode. Vi har endvidere lagt vægt på kommunens oplysning om, at formålet med såvel byrådsmedlemmernes som embedsmændenes deltagelse i festen var at evaluere den forløbne valgperiode for derved at styrke det fremtidige samarbejde generelt mellem de politiske grupper og mellem de enkelte byrådspolitikere samt mellem administrationen og byrådets medlemmer.

Ankestyrelsen vurderer på den baggrund, at afslutningsfesten for det afgående byråd i Odense Kommune havde til formål at varetage en lovlige kommunal interesse både for så vidt angik deltagelse af kommunalbestyrelsens medlemmer som af kommunens embedsmænd.

For så vidt angår afholdelse af udgifter til deltagelse af ledsagere har Ankestyrelsen noteret sig Odense Kommunes oplysninger om, at der var tale om et arrangement, hvor det af kommunen anses som en naturlig del at invitere ledsagere med for at tydeliggøre, at der var tale om en særlig begivenhed i uformelle rammer. Ankestyrelsen har videre noteret sig, at det er kommunens vurdering, at deltagelse af ledsagere kan have en positiv effekt på samarbejdsrelationerne i byrådet.

Vedrørende spørgsmålet om lovligheden af deltagelse af ledsagere skal Ankestyrelsen henvise til, at det fremgår af ovennævnte praksis fra det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium, at det som udgangspunkt ikke vil være lovligt at afholde udgifter til bespisning af ledsagere i forlængelse af almindelige møder, hvor bespisningen alene har til formål at bispise deltagerne, så mødet kan gennemføres uden, at de enkelte deltagere selv skal sørge for bespisning. Videre fremgår det af ministeriets udtalelse, at spørgsmålet vedrørende deltagelse af ledsagere kan give anledning til tvivl i tilfælde, hvor der er tale om en særlig begivenhed, f.eks. en årlig middag med deltagelse af kommunale henholdsvis regionale politikere samt embedsmænd. Ministeriet fandt imidlertid ikke at kunne afvise, at det henset til den kommunale og regionale interesse i at afholde sådanne arrangementer kan være lovligt tillige at afholde udgifter for de pågældendes ledsagere. Ministeriet fandt således, at deltagelse af ledsagere i sådanne middage og repræsentationsarrangementer kan have en positiv effekt på samarbejdsrelationerne mellem kommunale henholdsvis regionale politikere og embedsmænd.

Ministeriet fandt i den konkrete sag ikke grundlag for at antage, at det ville være ulovligt tillige at afholde udgifter til ledsagere til regionale politikere og embedsmænd, bl.a. under henvisning til at formålet med arrangementet var at bidrage til at bevare og styrke samarbejdet, og at deltagelse af ledsagere i det omhandlede arrangement tillige kunne have en positiv effekt på samarbejdsrelationerne mellem politikere og embedsmænd.

For så vidt angår deltagelse af ledsagere har Ankestyrelsen overvejet, om den kommunale interesse i sagen er sammenlignelig med den lovlige kommunale interesse, det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium vurderede forelå i den konkrete sag i ministeriets udtalelse.

Efter Ankestyrelsens opfattelse kan afslutningsfesten for Odense byråd i et vist omfang sammenlignes med det arrangement, der var genstand for ministeriets udtalelse, og hvor

deltagelse af ledsagere blev vurderet lovlig. På den baggrund har Ankestyrelsen ikke fundet grundlag for at foretage en anderledes vurdering af lovligheden af ledsageres deltagelse i afslutningsfesten for Odense byråd, end ministeriet gjorde i sagen fra 2007.

Udover det forhold, at der skal være tale om varetagelse af en lovlig kommunal interesse, påhviler der tillige kommunen en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt.

Vurderingen af, hvad der er økonomiske forsvarligt, vil ofte bero på et skøn, der kan være meget vanskeligt at foretage. Det følger af praksis, at der i udøvelsen af dette skøn tilkommer kommunen en vis margin ved vurderingen af, om en given disposition er økonomisk forsvarlig, og at rammerne efter omstændigheder kan være ganske vide. Det er en betingelse, at kommunen ikke afholder udgifter, der går videre end det kommunale formål tilsiger, herunder at der er et rimeligt forhold mellem udgiften og formålet.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Odense Kommunes afslutningsfest for det afgangende byråd i november 2013 var udtryk for økonomisk forsvarlighed, skal Ankestyrelsen ligeledes henvise til ovennævnte udtalelse fra det daværende Indenrigs- og Sundhedsministerium.

Ministeriet udtalte, at det efter omstændighederne kan være lovligt for kommunale og regionale myndigheder at afholde et arrangement, uanset at prisen overstiger 1.000 kroner pr. kuvert. Det er ministeriets opfattelse, at den i dommen (red.: Brixtofte-sagen) fastlagte grænse (red.: på 1.000 kr. pr. kuvert) ikke er en absolut grænse, men skal ses i lyset af, at den daværende Farum Kommunes repræsentationsudgifter var på et helt ekstraordinært højt niveau, ligesom der var tale om et meget stort antal middage på årsbasis.

Vedrørende økonomisk forsvarlighed i den konkrete sag udtalte ministeriet følgende:

"(...)

Når der er tale om et årligt arrangement, som det i sagen omhandlede, er det ministeriets opfattelse, at vurderingen af, om udgiften til et sådant årligt arrangement er eksorbitant og dermed ulovlig, må bero på den konkrete situation.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse afhænger det således af de konkrete omstændigheder, hvorvidt et sådant årligt arrangement er lovligt. Der er således efter ministeriets opfattelse forskel på, om der alene afholdes en årlig middag, eller om der afholdes gentagne arrangementer i tilsvarende prislag i løbet af et år. Efter ministeriets opfattelse er det relevant at lægge vægt på den samlede pris, ligesom det efter omstændighederne kan være relevant at foretage en konkret vurdering af deludgifter i et samlet arrangement. En konkret vurdering vil også kunne tage højde for eventuelle prisforskelle på f.eks. hovedstaden og provinsen.

I den foreliggende sag finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at det afgørende for, hvorvidt det planlagte arrangement måtte anses for økonomisk forsvarligt, var det samlede beløb, der ville være anvendt pr. person. Henset til den gennemsnitlige pris i den konkrete sag pr. deltager på 835 kr. til middag, underholdning og overnatning finder ministeriet ikke anledning til at antage, at forberedelsesudvalgets vurdering af arrangementets omfang og karakter var i strid med grundsætningen om økonomisk forsvarlighed.

(...)"

Ankestyrelsen har noteret sig Odense Kommunes oplysninger om, at den samlede udgift til afslutningsfesten for Odense Byråd den 30. november 2013 udgjorde 129.899 kroner, hvilket

svarede til en kuvertpris for det samlede arrangement på 2.362 kr. pr. person, hvoraf selve middagen med tilhørende drikkevarer, eksklusiv cocktailbar, udgjorde 1.460 kr. pr. person.

Ankestyrelsen har videre noteret sig, at Odense Kommune selv har vurderet, at afslutningsfesten den 30. november 2013 samlet set var for dyr. Ankestyrelsen har i den forbindelse noteret sig Odense Kommunes oplysning om, at lignende arrangementer derfor fremover vil blive afholdt på et lavere omkostningsniveau.

På den baggrund finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at foretage yderligere i sagen.

Ankestyrelsen skal beklage den lange sagsbehandlingstid.

Ankestyrelsen har sendt en kopi af dette brev til [REDACTED].

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

Venlig hilsen



Trine Roslyng Jensen