Statsforvaltningens udtalelse af 11. januar 2007 vedrørende det daværende Ribe Amtsråds studietur til København den 31. marts – 1. april 2006.

Foranlediget af omtale på DR´s hjemmeside den 3. september 2006 besluttede det daværende Statsamtet Sønderjylland at tage sagen vedrørende Ribe Amtsråds tur til København den 31. marts – 1. april 2006 op af egen drift.

Statsamtet modtog den 1. november 2006 det daværende Ribe Amts udtalelse i sagen.

Det fremgår blandt andet af udtalelsen, at amtet har afholdt udgifterne for en middag med deltagelse af medlemmer af amtsrådet, ledende embedsmænd samt ledsagere. Det fremgår desuden, at amtet har afholdt udgifter til operabilletter, overnatning samt frokost til medlemmer af amtsrådet samt ledende embedsmænd.

Statsforvaltningen har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at der ikke i lovgivningen er hjemmel til, at Ribe Amt kunne afholde udgifterne til middagen for så vidt angår amtsrådsmedlemmernes ledsagere.

Det er desuden statsforvaltningens opfattelse, at der ikke i lovgivningen er hjemmel til, at Ribe Amt kunne afholde udgifterne til operabilletter, overnatning samt efterfølgende frokost for medlemmerne af amtsrådet.

Statsforvaltningen foretager ikke videre i sagen.

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

Sagens baggrund

Medlemmer af Ribe Amtsråd, ledende embedsmænd samt ledsagere var den 31. marts – 1. april i år på tur til København.

Af Ribe Amts udtalelse af 25. oktober 2006 fremgår følgende om turen:

"Turens indhold

Turens primære formål var at give Psykiatriudvalget og det samlede Amtsråd kendskab til en ret ny og lovende behandlingsform -OPUS - med tidlig

11-01-2007

TILSYNET
MED KOMMUNERNE I
REGION SYDDANMARK

STATSFORVALTNINGEN SYDDANMARK
H.P. HANSSENS GADE 42
6200 AABENRAA

JOURNAL NR.: 2007-613/93
SAGSBEHANDLER: MSSOE
DIREKTE TELEFON: 74313196

TELEFON: 7256 7900
TELEFAX: 7462 8409
CVR-NR. 66-75-07-28
EAN-NR. 5798000362291
syddanmark@statsforvaltning.dk
www.statsforvaltning.dk

EKSPEDITIONSTID:
MANDAG - ONSDAG: 10.00-15.00
TORSDAG: 10.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

TELEFONTID:
MANDAG-ONSDAG: 10.00-14.00
TORSDAG: 12.00-17.00
FREDAG: 10.00-13.00

opsporing og behandling af psykoser, specielt hos unge. Den blev anvendt først af Bispebjerg Hospitals OPUS-projekt.

Amtsrådet besøgte OPUS-projektet fredag den 31. marts kl. 12.00 - 14.30 og blev orienteret om projektets metoder og foreløbige resultater samt praktiske erfaringer. Behandlingsformen anvendes i flere amter og amtets psykiatri udvalg har besluttet, at der skal etableres et OPUS-lignende projekt i Ribe Amt.

På grund af transporttiden til og fra København blev det besluttet at forlænge turen med en overnatning i København og at indlægge enkelte aktiviteter af mere kulturel karakter og dermed af faglig interesse for Undervisnings- og Kulturudvalget og Amtsrådet, som yder tilskud til en lang række kulturelle formål i Ribe Amt. Turens kulturelle aktiviteter var rundvisning i det nye operahus (gratis, da rundvisningen blev foretaget af en privat kontakt) samt besøg i Det kongelige Teater, hvor man hørte operaen Barberen i Sevilla, billetpris 158 kr. pr. person, (billetkategori D, de næstbilligste billetter).

Fredag aften var der - udover opera - fælles middag på Den Sorte Ravn. Tidligere holdt Amtsrådet budgetmiddag med ægtefæller samt ledende embedsmænd en gang årligt. Arrangementet er det eneste arrangement af den art, der er afholdt de seneste 4 år.

Der henvises til vedlagte program for turen.

Deltagerkreds

Turens deltagere var medlemmer af Amtsrådet, ledende embeds mænd samt ægtefæller/ledsagere.
Der henvises til vedlagte deltagerliste.

Udgifter

Amtets udgifter til turen var i alt 78.240,90 kr.

Ægtefæller/ledsagere betalte et beløb, der dækkede de ekstra udgifter ved deres deltagelse i følgende arrangementer:

Udgifter til rundvisning og frokost på Nationalmuseet (mens Amtsrådet besøgte OPUS-projektet), billet til Det Kongelige Teater samt frokost lørdag den 1. april.
Da ledsagernes deltagelse ikke medførte behov for en større eller dyrere bus, end der ellers ville være bestilt, blev udgifter til bus med chauffør ikke indregnet i ledsagerbetalingen.

Vurdering

Formålet med turen var at få øget viden på et område, som Amtsrådet har ansvaret for, og som flere deltagere som henholdsvis regionspolitikere og kommunalpolitikere også fremover vil have medansvar for. Amtsrådet vare-

tog derved en amtslig interesse og udgifterne til studieturen vurderes at være proportionale med amtets interesser i turen.

For så vidt angår ledsagerne betalte disse selv for de ekstra udgifter ved deres deltagelse i studieturen. Det vurderes at ligge inden for Amtsrådets skøn at invitere ledsagere til et mindre arrangement en enkelt gang i løbet af en 4-årig periode."

Af programmet for turen fremgår følgende:

"Det endelige program for studieturen til København

fredag den 31. marts til lørdag den 1. april 2006

er nu ved at være på plads. Programmet ser således ud:

Fredag

6.50 Bussen afgår fra museumspladsen i Esbjerg, Nørregade v. biblioteket

7.35 Bussen afgår fra Amtsgården i Ribe

8.25 Bussen ankommer til afkørsel 67 på motorvejen v/Vejen for opsamling

9.30 Bussen ankommer til afkørsel 54 på motorvejen v/Vissenbjerg for opsamling

11.45 Bussen ankommer til København

12.00 For amtsrådsmedlemmerne:
"Early intervention" i psykiatrien

For ægtefællerne:
Rundvisning på Nationalmuseet - Udstillingen "Spærretid" om hverdag underbesættelsen 1940-45, ht!p://spaerretid.natmus.dk/

15.00 Rundvisning i det nye operahus, http://www.operahus.dk

17.00 Indkvartering på hotel 71 Nyhavn Copenhagen, http://www.71nvhavnhotel.dk, jeg vedlægger også en seddel med kontaktoplysninger til hotellet.

18.00 Middag på "Den Sorte Ravn", Nyhavn 14, København K

20.00 Opera i Det Kgl. Teater: Barberen i Sevilla, http://www.kglteater.dk/Forestillinaer/Opera/Barberen i Sevilla.aspx

Lørdag

Formiddagen til fri disposition

12.00 Frokost på "La Sirene, Nyhavn 51, København K".

13.00 Bussen afgår
17.30 Ankomst til Ribe
18.15 Ankomst til Esbjerg

Turen er gratis for amtsrådsmedlemmer. For ægtefæller vil der være en deltagerbetaling på 450 kr. Beløbet trækkes på lønudbetalingen.
..."

Ifølge sagens oplysninger havde amtet følgende indtægter og udgifter i forbindelse med turen:

"Indtægter:

Deltagerbetaling for tilmeldte ledsagere 20x450		9.000,00

Udgifter:

Hotel		33.370,00
Bustransport		13.340,40
Frokost for amtsrådsmedlemmer og Embedsmænd		770,50
Frokost for ledsagere		3.035,00
Rundvisning på Nationalmuseet for Ledsagere		450,00
Rundvisning Operahuset		0,00
Forplejning fredag aften		22.441,00
Teaterbilletter- Barberen i Sevilla		7.568,00
Frokost lørdag		5.053,00
Vingaver til oplægsholdere – OPUS		1.213,00
Udgifter ialt		87.240,90
Amtets udgift	kr.	78.240,90"

Ifølge deltagerlisten deltog 16 politikere, 6 embedsmænd samt ledsagere i alt 41 personer.

Ribe Amt har på forespørgsel ikke kunnet give nærmere oplysninger om på hvilket grundlag, der er truffet beslutning om studieturen.

Overnatningsprisen for henholdsvis et enkelt- og et dobbeltværelse på det pågældende hotel er ifølge hotellets hjemmeside på 1550 kr. og 1850 kr.

Statsforvaltningen lægger til grund, at der har været brug for i alt 22 værelser, hvilket sammenholdt med den samlede hoteludgift på 33.370 kr., svarer til en gennemsnitlig værelsespris på 1517 kr.

Statsforvaltningens udtalelse

Statsforvaltningen fører tilsyn med, at amtskommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. § 48, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (styrelsesloven - lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006).

Det følger af bestemmelsen, at statsforvaltningen påser amtskommunernes overholdelse af lovgivningen, det vil sige såvel skreven som uskreven ret, herunder offentligretlige retsgrundsætninger såsom grundsætningerne om kommunernes opgavevaretagelse, også kaldet kommunalfuldmagtsreglerne.

Statsforvaltningen kan ikke tage stilling til, om kommunens dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige.

Spørgsmålet om vederlag for kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgmestre er reguleret i styrelseslovens § 16 og 34 samt bekendtgørelse nr. 584 af 9. juli 2002 som ændret ved bekendtgørelse nr. 943 af 21. november 2002 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv.

Disse regler gør udtømmende op med mulighederne for at vederlægge kommunalbestyrelsesmedlemmer og borgmestre for hvervet. Der henvises til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 92 f. og 201 f.

Et byråd kan således ikke lovligt uden for rammerne af de nævnte bestemmelser træffe beslutninger, der alene har til formål at tillægge byrådsmedlemmerne en formuefordel.

Som eksempler på udgifter, der kan godtgøres efter vederlagsreglerne (styrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt.) nævnes i Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 104, bl.a. "...støtte til sekretærhjælp, kopiering, pc, telefax samt telefon og avisabonnementer...". Derimod kan betaling for behandling for alkoholmisbrug og betaling af forsikringspræmien for en sundhedsforsikring for kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke godtgøres efter bestemmelsen.

Fælles for de udgifter, der kan godtgøres, er, at der er tale om udgifter, som i en eller anden udstrækning på arbejdsmarkedet som helhed betragtes som personalegoder, der traditionelt kan ydes som et led i en aflønning af medarbejdere, og som i forhold til kommunalbestyrelsesmedlemmer har en direkte tilknytning til disses varetagelse af hvervet.

Hverken udgifter til billetterne til operaen, middagen, overnatningen eller frokost om lørdagen kan imidlertid efter statsforvaltningens opfattelse anses for omfattet af styrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt. om godtgørelse af udgifter eller anden støtte i forbindelse med kommunalbestyrelsens virksomhed.

Da den skrevne lovgivning således ikke indeholder hjemmel til at afholde udgifterne, må spørgsmålet om disses lovlighed afgøres ud fra de almindelige uskrevne grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse – de såkaldte kommunalfuldmagtsregler.

Det er i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur antaget, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse har en helt generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner. Der henvises til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 2005, side 78 ff.

Den omtalte forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt indeholder ikke en særlig præcis afgrænsning af kommunernes kompetence og giver derfor ikke et klart grundlag for at udtale, i hvilken udstrækning en kommune lovligt kan afholde udgifter eks. i forbindelse med en studietur. Forpligtelsen til at handle økonomisk forsvarligt kan dog medvirke til en afgrænsning af, hvilke kommunale hensyn der i en samlet afvejning af interesser kan begrunde, at en kommune lovligt afholder en sådan udgift.

Fastlæggelsen af, hvad der er økonomisk forsvarligt, må bero på den konkrete situation, og der må som udgangspunkt gives kommunalbestyrelsen et bredt spillerum i den henseende.

Efter kommunalfuldmagtsreglerne antages en kommunes adgang til uden lovhjemmel at gennemføre foranstaltninger blandt andet at være afgrænset af, hvad der traditionelt er betegnet som et almennyttekriterium.

Det følger af dette kriterium, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel må gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er motiveret i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner. 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 ikke i sig, at den pågældende disposition bliver ulovlig, jf. Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, s. 29 ff.

Afgørende for, om en given udgift lovligt kan afholdes, er, i det omfang udgiften ikke har hjemmel i den skrevne lovgivning, om der konkret kan påvises en særlig kommunal interesse i at afholde den, jf. Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2002, s. 18 ff.

Det følger af almennyttekriteriet, at en kommune som udgangspunkt alene er berettiget til at stille de ydelser til rådighed for de ansatte, som kommunen er forpligtet til i henhold til de aftalte løn- og ansættelsesvilkår.

Det er dog fast antaget i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis, at en kommune i et vist omfang kan stille almindelige personalegoder til rådighed for de ansatte.

I vurderingen af, hvilke personalegoder en kommune kan stille til rådighed for sine ansatte, lægges der i tilsynsmyndighedernes praksis vægt på, om det på arbejdsmarkedet som helhed er almindeligt at stille den pågældende ydelse til rådighed. Endvidere må kommunens konkrete egeninteresse som arbejdsgiver i den pågældende ordning tillægges betydning, og kommunalbestyrelsen må i den forbindelse kunne foretage et skøn inden for relativt vide rammer.

Det er en forudsætning for en kommunens adgang til at stille personalegoder til rådighed for kommunens ansatte, at støttens størrelse og varighed ikke går ud over, hvad kommunens varetagelse af dens interesse som arbejdsgiver kan begrunde. Efter omstændighederne vil det således ikke være lovligt at stille det pågældende personalegode til rådighed for alle kommunens ansatte, men alene til de grupper af ansatte, hvor ydelsen konkret tjener kommunens interesser som arbejdsgiver.

Der henvises til Inger Mogensen og Dario Silic, Kommunalfuldmagtsreglerne i praksis, 2004, s. 91 f.

Udgifter til middagen fredag aften

Som nævnt ovenfor er det afgørende for, om en given udgift lovligt kan afholdes i det omfang udgiften ikke har hjemmel i den skrevne lovgivning, om der konkret kan påvises en særlig kommunal interesse i at afholde den, jf. Jens Garde og Karsten Revsbech, Kommunalret, 2002, s. 18 ff.

En sådan kommunal interesse kan efter statsforvaltningens opfattelse efter omstændighederne begrunde, at kommunalbestyrelsesmedlemmer og embedsmænd får gratis forplejning eks. i forbindelse med et møde eller en studietur.

Omfanget af forplejningen på en sådan studietur må bero på kommunalbestyrelsens skøn. Det skal dog bemærkes, at det er en forudsætning, at udgiften ikke overstiger, hvad der efter de konkrete omstændigheder kan anses for rimeligt.

Henset til den gennemsnitlige pris pr. deltager finder statsforvaltningen ikke anledning til at antage, at kommunalbestyrelsens skøn i denne situation var i strid med lovgivningen.

For så vidt angår amtsrådsmedlemmernes ledsageres deltagelse i middagen er det statsforvaltningens opfattelse, at der ikke heri forelå en sådan kommunal interesse, som kunne begrunde amtets afholdelse af udgifterne i forbindelse hermed.

Begrundelsen er, at det hverken i teori eller praksis er antaget, at en kommune ud fra rent sociale hensyn eller lignende kan afholde udgifter i forbindelse med deltagelse af kommunalpolitikeres ledsagere i kommunale studieture.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at hvis middagen skal betragtes som en afskedsmiddag, må lovligheden af amtets afholdelse af udgifter hertil forudsætte en vis tidsmæssig tilknytning til den begivenhed, som begrunder udgifternes afholdelse.

I denne situation, hvor afholdelsen af arrangementet sker 9 måneder før den faktiske afslutning på amtsrådets virke, foreligger der efter statsforvaltningens opfattelse ikke den fornødne tidsmæssige tilknytning.

Statsforvaltningen finder således ikke, at der var hjemmel i lovgivningen til, at amtet kunne afholde udgifter i forbindelse med amtsrådsmedlemmernes ledsageres deltagelse i den pågældende middag.

For så vidt angår embedsmændene og disses ledsageres deltagelse i middagen er det statsforvaltningens opfattelse, at det på arbejdsmarkedet som helhed vel er ganske almindeligt at afholde en årlig middag for de ansatte med ledsagere eller at indbyde disse til et kulturelt arrangement.

Statsforvaltningen finder således ikke grundlag for at antage, at amtets afholdelse af udgifter i forbindelse med embedsmændene og disses ledsageres deltagelse i middagen har været i strid med lovgivningen.

Udgifter til operabilletter

Amtet har som begrundelse for afholdelsen af udgifter til operabilletter anført, at "…På grund af transporttiden til og fra København blev det besluttet at forlænge turen med en overnatning i København og at indlægge enkelte aktiviteter af mere kulturel karakter og dermed af faglig interesse for Undervisnings- og Kulturudvalget og Amtsrådet, som yder tilskud til en lang række kulturelle formål i Ribe Amt…"

Statsforvaltningen konstaterer, at amtet ikke har anført nogen nærmere begrundelse for, på hvilken måde forestillingen er relevant for amtsrådets arbejde udover, at amtsrådet samt undervisnings- og kulturudvalget støtter en lang række kulturelle formål i Ribe Amt.

Det er statsforvaltningens opfattelse, at det anførte omkring amtsrådets samt undervisnings- og kulturudvalgets faglige interesse i at overvære operaen ikke i tilstrækkelig grad kan begrunde afholdelsen af udgifter i forbindelse hermed. Der må således kræves en mere konkret angivelse af hvori den kommunale interesse består.

Samlet er det således statsforvaltningens opfattelse, at der ikke i lovgivningen er hjemmel til, at amtet kunne afholde udgifterne i forbindelse med amtsrådsmedlemmernes overværelse af operaen.

For så vidt angår amtsrådsmedlemmernes ledsagere lægger statsforvaltningen til grund, at disses egenbetaling blandt andet dækkede betaling for billetter til operaen.

For så vidt angår embedsmændene og disses ledsageres overværelse af operaen henvises til den ovenfor anførte praksis om personalegoder.

Statsforvaltningen finder således ikke grundlag for at antage, at amtets afholdelse af udgifter i forbindelse med embedsmændene og disses ledsageres overværelse af operaforestillingen har været i strid med lovgivningen.

Udgifter til hotel og frokost om lørdagen

Som nævnt ovenfor vil det efter omstændighederne ikke være i strid med reglerne om kommunalfuldmagten, at kommunalbestyrelsesmedlemmer og embedsmænd får gratis forplejning i forbindelse med deltagelse i en kommunal studietur. Dette gælder tilsvarende for afholdelse af udgifter til overnatning.

Omfanget af sådanne udgifter må, som nævnt bero på kommunalbestyrelsens skøn i det omfang udgiften ikke overstiger, hvad der efter de konkrete omstændigheder kan anses for rimeligt.

På baggrund af sagens oplysninger konstaterer statsforvaltningen, at det faglige program om fredagen startede kl. 12.00 og sluttede kl. 14.30, og at der ikke var programsat faglige aktiviteter om lørdagen.

Henset til omfanget af det faglige program er det statsforvaltningens opfattelse, at dette ikke med rimelighed kunne begrunde afholdelsen af udgifterne til hotelovernatning og frokost om lørdagen.

Statsforvaltningen finder således, at der ikke var hjemmel i lovgivningen til, at amtet kunne afholde udgifter i forbindelse med hotelovernatningen og frokosten om lørdagen for amtsrådsmedlemmerne.

For så vidt angår ledsagernes overnatning bemærkes, at statsforvaltningen ikke har tilstrækkeligt grundlag for at antage, at Ribe Amt har haft meromkostninger i den anledning.

Statsforvaltningen har lagt vægt på, at den betalte gennemsnitlige værelsespris omtrent svarer til hotellets standardpris for et enkeltværelse.

Statsforvaltningen bemærker, at ledsagerne, efter det oplyste, selv betalte amtets ekstraudgifter vedrørende frokosten lørdag.

For så vidt angår embedsmændenes overnatning og frokost om lørdagen er det statsforvaltningens opfattelse, at det vel er tvivlsomt, hvorvidt dette kan karakteriseres som et almindeligt forekommende personalegode på arbejdsmarkedet som helhed jf. ovennævnte praksis om personalegoder.

Statsforvaltningen finder dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at amtsrådets skøn i dette tilfælde har været i strid med kommunalfuldmagten.

Følgende fremgår af styrelseslovens § 50c, stk.1.

"§ 50 c. Statsamtmanden kan anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab."

Efter § 50c, stk 1 kan statsforvaltningen gøre et erstatningsansvar gældende mod et ansvarligt kommunalbestyrelsesmedlem i det omfang de almindelige betingelser for erstatningsansvar er opfyldt.

En afgørende betingelse i den forbindelse er, at det pågældende medlem vidste eller burde vide, at beslutningen var i strid med lovgivningen.

Statsforvaltningen konstaterer, at Ribe Amt ikke har kunnet oplyse de nærmere omstændigheder vedrørende beslutningen om afholdelse af studieturen.

Det er således uklart, hvorvidt politikerne forud for beslutningen fik juridisk rådgivning fra forvaltningen vedrørende lovligheden af turen.

På denne baggrund finder statsforvaltningen ikke anledning til at forfølge dette spørgsmål yderligere, da der efter statsforvaltningens opfattelse ikke er udsigt til, at en nærmere undersøgelse vil give grundlag for et krav om erstatning.

I øvrigt

En kopi af denne udtalelse vil snarest blive offentliggjort på statsforvaltningens hjemmeside på internettet (www.statsforvaltning.dk).

Med venlig hilsen

Ninna Würtzen
Direktør

/Martin Skafte
Fuldmægtig