Ankestyrelsen

Guldborgsund Kommune
Parkvej 37
4800 Nykøbing F

Dato: 27-11-2017

Kommunens sagsnr. 15/34881

Ankestyrelsen

7998 Statsservice

Sagsnummer.: 2015 - 33822
SAGSBEHANDLER:
Susanne Hansgaard

Telefon: 3341 1200
EAN-Nr. 5798000354821
skriv til os via ast@ast.dk
www.ast.dk

Henvendelse vedrørende Guldborgsund Kommunes fastsættelse af vederlag til stedfortrædere

Statsforvaltningen rettede den 2. september 2015 henvendelse til Guldborgsund Kommune vedrørende kommunens fastsættelse af vederlag til stedfortrædere.

I henvendelsen anførte Statsforvaltningen følgende:

> ”Statsforvaltningen er blevet opmærksom på en beslutning truffet af økonomiudvalget i Guldborgsund Kommune den 11. maj 2015 om vederlag til stedfortrædere. Der henvises til vedlagte referat fra mødet (fra kommunens hjemmeside).
>
> Det fremgår heraf, at økonomiudvalget har godkendt direktionens indstilling om, at der til stedfortrædere, der indkaldes til at deltage i enkelte møder i kommunalbestyrelsen, ydes et forholdsmæssigt vederlag på 810 kr. pr. møde, at der til stedfortrædere, der deltager i enkelte møder i økonomiudvalget, stående udvalg og § 17, stk. 4-udvalg, ydes et forholdsmæssigt vederlag på 405 kr. pr. møde, og at disse vederlagsbeløb reguleres en gang årligt på samme måde som regulering af diætbeløb.
>
> Til brug for Statsforvaltningens vurdering af, om der skal rejses en tilsynssag, anmodes kommunalbestyrelsen i Guldborgsund Kommune herved om en udtalelse.
> ...”

Guldborgsund Kommune har i brev af 21. september 2015 sendt Statsforvaltningen en redegørelse i sagen.

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

Resumé
Det er Ankestyrelsens opfattelse, at Guldborgsund Kommune ikke har sandsynliggjort, at beslutningerne om vederlag er truffet inden for de rammer, som lovgivningen fastsætter.

Ankestyrelsen har herved lagt til grund, at Guldborgsund Kommune har fastsat vederlagenes størrelse ud fra hensyn som blandt ligelig vederlæggelse, nem administration, hvad vederlæggelsen ville have været, hvis den omhandlede ordning ikke var valgt, og muligheden for at søge dispensation til udbetaling af sædvanlige diæter.

Særligt vedrørende udvalgsmøder bemærker Ankestyrelsen, at kommunen har henvist til størrelsen af udvalgsvederlaget sammenholdt med antallet af udvalgsmøder og udvalgsrelaterede opgaver pr. måned uden, at der dog er oplyst om antal møder og opgaver eller i øvrigt nærmere er redegjort for, hvad der ligger til grund for den skønsmæssige fastsættelse af vederlaget.

På baggrund heraf finder Ankestyrelsen, at de kriterier, som kommunen har inddraget ved fastsættelse af vederlagenes størrelse, ikke umiddelbart ses at være begrundet i, at der skal være tale om en forholdsmæssig vederlæggelse.

Ankestyrelsen anmoder byrådet i Guldborgsund Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver byrådet anledning til.

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

Sagens baggrund
Af Guldborgsund Kommunes styrelsesvedtægt fremgår følgende:

> **"Kapitel 1 – Byrådet**
> ...
> **§2**. Borgmesteren indkalder stedfortræderen for et medlem, når borgmesteren får meddelelse om eller på anden måde får kendskab til et medlems forfald af de grunde, der er nævnt i Styrelseslovens § 15, stk. 2, uanset om hindringen har en kortere varighed end en måned.
> ...
> **Kapitel 3 – nedsættelse af udvalg og almindelige regler for udvalgenes virksomhed m.v.**
> ...
> **§ 9 a**. Når et udvalgsmedlem har lovligt forfald, kan den gruppe, der har indvalgt medlemmet, bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget så længe medlemmet har forfald, uanset at forfaldet forventes at vare kortere end en måned. Stedfortræderen for et byrådsmedlem kan kun udpeges, hvis Byrådet forinden har godkendt den pågældendes stedfortræders indtræden i Byrådet, jf. styrelsesvedtægtens § 2.
> Stk. 2 Bestemmelsen i stk. 1 gælder også for alle øvrige udvalg nedsat af byrådet."

Af referat af 11. maj 2015 af Guldborgsund Kommunes økonomiudvalgs møde den 11. maj 2015, fremgår, at økonomiudvalget besluttede følgende:

- At der til stedfortrædere, der indkaldes til at deltage i enkelte møder i byrådet, ydes et forholdsmæssigt vederlag på 810 kr.

- At der til stedfortrædere, der deltager i enkelte møder i økonomiudvalget, de stående udvalg og § 17, stk. 4-udvalget, ydes et forholdsmæssigt vederlag på 405 kr. pr. møde
- At vederlagsbeløbene reguleres en gang årligt på samme måde som regulering af diætbeløb
- At vederlagene ydes med virkning fra 1. april 2015

Byrådet i Guldborgsund Kommune har i sin redegørelse af 21. september 2015 anført følgende:

"**Beslutningskompetence**
Da Økonomiudvalget behandlede sagen i møde den 10. maj 2015 var det ved en administrativ fejl angivet, at Økonomiudvalget havde beslutningskompetencen i stedet for Byrådet. Økonomiudvalget besluttede derfor at der ydes ovennævnte vederlag i stedet for at indstille det til Byrådets godkendelse.

Fejlen er beklageligvis først opdaget i forbindelse med Statsforvaltningens henvendelse.

Byrådets beslutning vedlægges til orientering.

Beløbsstørrelse mv.
Det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium har tidligere udtalt sig om forståelse af reglerne om stedfortræderindkaldelse og de hertil knyttede vederlagsregler for de kommuner som har truffet bestemmelse om en særregel om stedfortræderindkaldelse i styrelsesvedtægten.

Det fremgår heraf, at stedfortræderen skal have et forholdsmæssigt vederlag, men ministeriet har ikke udtalt sig om, hvordan man i praksis beregner dette vederlag. Ministeriet udtalte endvidere, at hvor stedfortræderen indkaldes nogle dage i forvejen, vil en ordning med forholdsmæssigt vederlag for en længere periode end en dag næppe være ulovlig.

Der er således overladt det enkelte Byråd en bred skønsmæssig beføjelse ved fastsættelse af det forholdsmæssige vederlag.

Ved fastsættelse af selve størrelsen af beløbet til stedfortrædere i Byrådet er der indgået følgende overvejelser i skønnet:

- Alle stedfortrædere får samme beløb for forberedelse og for at deltage i mødet uanset hvor lang tid før mødet de indkaldes og uanset selve mødets varighed.

- Hvis Byrådet ikke havde indført særreglen i styrelsesvedtægten om stedfortræderindkaldelse, ville stedfortræderen få diæter.

- Byrådet har mulighed for at søge ministeriet om dispensation fra bestemmelsen om betaling af forholdsmæssigt vederlag, og ministeriet har praksis for at give dispensation til at der i stedet udbetales diæter.

Ved fastsættelse af beløbsstørrelsen for det forholdsmæssige vederlag til stedfortrædere i udvalg er der indgået følgende overvejelser i skønnet:

- Størrelsen af udvalgsvederlaget sammenholdt med antal udvalgsmøder og udvalgsrelaterede opgaver pr. måned.

Det er naturligvis også indgået i skønnet, dels at ordningen skal være let at administrere og dels at der skal være tale om et forholdsmæssigt vederlag, som samtidig er et rimeligt vederlag. Hvis det månedlige vederlag for henholdsvis hvervet som byrådsmedlem og udvalgsmedlem blev delt med 30 dage, ville dette give et vederlag til stedfortrædere i Byrådet på ca. 240 kr. og til stedfortrædere i udvalg på ca. 58 kr. Det er vurderet, at dette ikke ville være et rimeligt forholdsmæssigt vederlag.

Ordningen adskiller sig fra en ordning med diæter, idet der udbetales et forholdsmæssigt vederlag, som ikke afhænger af varigheden af mødet. Det bemærkes i den forbindelse, at byrådsmøder normalt varer under 4 timer, og at udvalgsmøder normalt varer mere end 4 timer."

Det fremgår af bilag til byrådets redegørelse, at byrådet på møde den 17. september 2015 besluttede at godkende indstilling fra økonomiudvalget om at tiltræde den beslutning, som økonomiudvalget havde truffet den 11. maj 2015 om vederlag til stedfortrædere.

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.

Det falder uden for Ankestyrelsens beføjelser at tage stilling til kommunernes skønsudøvelse i det omfang, skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen sætter.

Retsgrundlag
Kommunestyrelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 318 af 28. marts 2017):

"**§ 14**. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, hvorvidt et medlem har en sådan interesse i en sag, at han er udelukket fra at deltage i kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning om sagen.
...
Stk. 3. Når et medlem må forventes at blive erklæret for inhabilt i forhold til en sag, der skal behandles i kommunalbestyrelsens møde, jf. stk. 1, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i sagens behandling.

§ 15. Når et medlem på grund af sin helbredstilstand er forhindret i at deltage i et møde i kommunalbestyrelsen, kan de medlemmer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage i mødet. Til det konstituerende møde, jf. § 6, eller 2. behandling af forslaget til årsbudget, jf. § 38, stk. 2, kan stedfortræderen også kræves indkaldt ved et medlems forfald af anden grund. Er der ikke et på den pågældende kandidatliste valgt medlem, som er i stand til at kræve stedfortræderen indkaldt, kan stedfortræderen selv kræve sig indkaldt.
Stk. 2. Når kommunalbestyrelsens formand får meddelelse om eller på anden måde får kendskab til, at et medlem vil være forhindret i at varetage sine kommunale hverv i en forventet periode af mindst 1 måned på grund af sin helbredstilstand, graviditet, barsel eller adoption, varetagelse af andet offentligt hverv, forretninger eller lignende, indkalder formanden stedfortræderen til førstkommende møde i kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at formanden ved et medlems forfald af de grunde, der er nævnt i 1. pkt., indkalder stedfortræderen, selv om hindringen forventes at vare kortere end 1 måned.

§16. Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer. Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om vederlaget. Vederlaget omfatter medlemmernes

1. deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg samt underudvalg,
2. deltagelse i møder i forbindelse med varetagelse af kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen, medmindre der på andet grundlag er fastsat bestemmelse om særskilt vederlæggelse,
3. deltagelse i kurser mv., der af kommunalbestyrelsen eller af økonomiudvalget efter bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen anses for at have betydning for varetagelsen af de under litra a og b nævnte hverv,
4. deltagelse i seminarer, jf. § 9 a,
5. deltagelse i revisionens forelæggelse af beretninger, jf. § 42 c,
6. varetagelse af andre nærmere angivne kommunale hverv efter anmodning fra kommunalbestyrelsen eller dennes udvalg og
7. udførelse af andre aktiviteter i forbindelse med de under litra a-f nævnte møder mv. …

Stk. 8. Til stedfortrædere, der indkaldes til at deltage i enkelte møder i kommunalbestyrelsen, jf. § 14, stk. 3, og § 15, stk. 1, ydes diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter reglerne i § 16 a, stk. 2 og 3.

§ 16 a. …
Stk. 2. Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter størrelsen af diæterne. Diæterne fastsættes til et bestemt beløb pr. dag og således, at der for dage, hvor varetagelsen af hvervet beslaglægger mere end 4 timer, ydes det dobbelte beløb. Ved beregningen af den tid, varetagelsen af hvervet beslaglægger, medtages også den tid, der er fornøden til at rejse til og fra det sted, hvor hvervet udføres, medmindre hele rejsen foregår inden for samme kommunes grænser.
…

§ 28. …
Stk. 2. Når et udvalgsmedlem har forfald i mindst 1 måned, kan den gruppe, der har indvalgt ham, bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe hindringen varer. En kommunalbestyrelse, der i styrelsesvedtægten har truffet bestemmelse efter § 15, stk. 2, 2. pkt., kan i styrelsesvedtægten træffe bestemmelse om, at den gruppe, der har indvalgt et udvalgsmedlem, kan bestemme, at et andet medlem indtræder i udvalget, så længe udvalgsmedlemmet har forfald, uanset at forfaldet forventes at vare kortere end 1 måned."

Bekendtgørelse nr. 1530 af 9. december 2016 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv:

"**§ 6**. Til stedfortrædere i kommunalbestyrelsen ydes vederlag, erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste og godtgørelse efter samme regler som til medlemmerne. Vederlag ydes dog kun forholdsmæssigt for den periode, hvor den pågældende midlertidigt er medlem af kommunalbestyrelsen. For deltagelse i enkelte møder i kommunalbestyrelsen, jf. § 14, stk. 3, og § 15, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, ydes ud over godtgørelse alene diæter, jf. § 4, og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, jf. § 5.

…

§ 8. Til kommunalbestyrelsesmedlemmer, der midlertidigt indtræder i et udvalg, jf. § 28, stk. 2, i lov om kommunernes styrelse, ydes det fastsatte udvalgsvederlag forholdsmæssigt for den periode, hvor den pågældende er medlem af udvalget."

Ankestyrelsens udtalelse

Byrådets efterfølgende beslutning om vederlag

Ankestyrelsen konstaterer, at byrådet i Guldborgsund Kommune den 17. september 2015 har truffet beslutning om at godkende kommunens økonomiudvalgs beslutning af 11. maj 2015 om vederlag til stedfortrædere.

Beføjelsen til at træffe beslutning om vederlag findes dermed at være udøvet af byrådet som det kompetente organ.

Vi henviser herved til Hans B. Thomsen m.fl., Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2. udgave 2010 side 56, hvor det er anført, at det vil være forudsat, at udøvelse af kommunalbestyrelsens kompetence ikke overlades til andre, når der i den kommunale styrelseslovs bestemmelser om de kommunalpolitiske organer, herunder om vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmerne, er tillagt kommunalbestyrelsen en kompetence.

Forholdsmæssigt vederlag til stedfortrædere

Ankestyrelsen lægger til grund, at stedfortræderindkaldelse i Guldborgsund Kommune sker efter kommunestyrelseslovens § 15, stk. 2, 2. pkt. og § 28, stk. 2, 2. pkt., jf. kommunens styrelsesvedtægt.

1.
Stedfortrædere, som deltager i enkelte møder i byrådet

Ankestyrelsen lægger følgende til grund:

Guldborgsund Kommune har vedtaget, at stedfortrædere, som deltager i enkelte møder i byrådet, modtager forholdsmæssigt vederlag svarende til dobbelt diætbeløb og med samme årlige regulering, som følger af vederlagsbekendtgørelsen.

Kommunen har begrundet vedtagelsen med følgende:

- Alle stedfortrædere får samme beløb for forberedelse og for at deltage i mødet uanset, hvor lang tid før mødet de indkaldes, og uanset selve mødets varighed
- Hvis byrådet ikke havde indført særreglen i styrelsesvedtægten om stedfortræderindkaldelse, ville stedfortræderen få diæter (uden særregler ville stedfortræder dog kun kunne indkaldes i bestemte tilfælde, og dermed ville der være færre stedfortræderindkaldelser)
- Byrådet har mulighed for at søge ministeriet om dispensation fra bestemmelsen om betaling af forholdsmæssigt vederlag, og ministeriet har praksis for at give dispensation til, at der i stedet udbetales diæter.

Kommunen har anført, at det også er indgået i skønnet, at ordningen skal være let at administrere, og at det forholdsmæssige vederlag samtidig er et rimeligt vederlag. Kommunen har bemærket, at hvis det månedlige vederlag for hvervet som byrådsmedlem blev delt med 30 dage, ville det give et vederlag til stedfortrædere på ca. 240 kr., hvilket efter kommunens vurdering ikke ville være et rimeligt forholdsmæssigt vederlag.

Ifølge vederlagsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. og 2. pkt., skal stedfortræderen vederlægges med et forholdsmæssigt vederlag, når stedfortræderindkaldelse sker i medfør af kommunestyrelseslovens § 15, stk. 2, 2. pkt.

Kommunestyrelsesloven indeholder ikke særskilt hjemmel til at fastsætte regler om vederlæggelse af stedfortrædere, men den almindelige hjemmel til at vederlægge medlemmer med fast vederlag, jf. kommunestyrelseslovens § 16, stk. 1, må føre til, at der er den fornødne hjemmel til forholdsmæssig vederlæggelse af stedfortræderen for stedfortræderperioden.

Vi henviser i denne forbindelse til Økonomi- og Indenrigsministeriets "Resumé af telefonnotat om forståelsen af kommunestyrelseslovens § 15, stk. 2, 2. pkt., og § 28, stk. 2, 2. pkt., om stedfortræderindkaldelse samt de hertil knyttede vederlagsregler" af 8. juli 2013 (sagsnr. 2013-07613).

I resumé af telefonnotatet har Økonomi- og Indenrigsministeriet blandt andet anført følgende om vederlag til stedfortræderes deltagelse i enkelte møder i kommunalbestyrelsen:

> "Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke udtalt sig om, hvordan man i praksis beregner forholdsmæssigt vederlag ved deltagelse i enkelte møder i kommunalbestyrelsen, herunder om det månedlige vederlag (nødvendigvis) skal deles med 30 henholdsvis 31 (dage). Såfremt stedfortræderen indkaldes til det enkelte møde nogle dage i forvejen, kan det overvejes at anse stedfortræderen for indtrådt i kommunalbestyrelsen fra dette tidspunkt, således at der ydes forholdsmæssigt vederlag for en længere periode end én dag. Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering, at der næppe vil være grundlag for at anse en sådan praksis for ulovlig.
>
> Kommunalbestyrelsen kan søge om dispensation efter kommunestyrelseslovens § 65 c, hvis kommunalbestyrelsen ønsker en anden ordning end den, der er fastsat i kommunestyrelsesloven, jf. § 6 i vederlagsbekendtgørelsen. Der er praksis for, at ministeriet meddeler dispensation til kommuner, der i tilknytning til en udnyttelse af bestemmelsen i kommunestyrelseslovens §15, stk. 2, 2. pkt., ønsker at fastsætte regler om, at stedfortrædere, som indkaldes til at deltage i enkelte møder i kommunalbestyrelsen, ydes diæter i overensstemmelse med bestemmelserne i styrelseslovens § 16, stk. 8, jf. vederlagsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 3. pkt."

2.
Stedfortrædere, som deltager i udvalgsmøder

Ankestyrelsen lægger følgende til grund:

Kommunen har vedtaget, at stedfortrædere i økonomiudvalget, de stående udvalg og § 17, stk. 4-udvalget modtager forholdsmæssigt vederlag svarende til diætbeløbet og med samme årlige regulering, som følger af vederlagsbekendtgørelsen.

Kommunen har begrundet vedtagelsen med størrelsen af udvalgsvederlaget sammenholdt med antal udvalgsmøder og udvalgsrelaterede opgaver pr. måned. Kommunen har desuden anført, at ordningen vil være let at administrere.

Ifølge kommunen er det også her indgået i skønnet, at ordningen skal være let at administrere, og at det forholdsmæssige vederlag samtidig er et rimeligt vederlag. Kommunen har bemærket, at hvis det månedlige vederlag for hvervet som udvalgsmedlem blev delt med 30 dage, ville det

give et vederlag til stedfortrædere i udvalg på ca. 58 kr., hvilket efter kommunens vurdering ikke ville være et rimeligt forholdsmæssigt vederlag.

Ifølge vederlagsbekendtgørelsens § 8 skal stedfortræderen vederlægges med et forholdsmæssigt vederlag, når stedfortræderindkaldelse sker i medfør af kommunestyrelseslovens § 28, stk. 2.

I Økonomi- og Indenrigsministeriets ovennævnte resumé af telefonnotat er herom anført følgende:

> "Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke udtalt sig om, hvordan man i praksis beregner forholdsmæssigt vederlag ved deltagelse i enkelte møder, herunder om det månedlige vederlag (nødvendigvis) skal deles med 30 henholdsvis 31 (dage). Såfremt stedfortræderen indkaldes til det enkelte møde nogle dage i forvejen, kan det overvejes at anse stedfortræderen for at være medlem af udvalget fra dette tidspunkt, således at der ydes forholdsmæssigt vederlag for en længere periode end én dag. Det er Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering, at der næppe vil være grundlag for at anse en sådan praksis for ulovlig."

3.
Som anført ovenfor skal stedfortrædere ved deltagelse i enkelte byrådsmøder og ved deltagelse i enkelte udvalgsmøder vederlægges med et forholdsmæssigt vederlag, jf. vederlagsbekendtgørelsens § 6, stk. 1, 1. og 2. pkt., og § 8.

Ud fra de foreliggende oplysninger lægger Ankestyrelsen til grund, at Guldborgsund Kommune har fastsat vederlagenes størrelse ud fra hensyn som blandt ligelig vederlæggelse, nem administration, hvad vederlæggelsen ville have været, hvis den omhandlede ordning ikke var valgt, og muligheden for at søge dispensation til udbetaling af sædvanlige diæter.

Særligt vedrørende udvalgsmøder bemærker Ankestyrelsen, at kommunen har henvist til størrelsen af udvalgsvederlaget sammenholdt med antallet af udvalgsmøder og udvalgsrelaterede opgaver pr. måned uden, at der dog er oplyst om antal møder og opgaver eller i øvrigt nærmere er redegjort for, hvad der ligger til grund for den skønsmæssige fastsættelse af vederlaget.

På baggrund heraf finder Ankestyrelsen, at de kriterier, som kommunen har inddraget ved fastsættelse af vederlagenes størrelse, ikke umiddelbart ses at være begrundet i, at der skal være tale om en forholdsmæssig vederlæggelse.

Det er således Ankestyrelsens opfattelse, at Guldborgsund Kommune ikke har sandsynliggjort, at beslutningerne om vederlag er truffet inden for de rammer, som lovgivningen fastsætter.

Ankestyrelsen anmoder byrådet i Guldborgsund Kommune om inden tre måneder at oplyse, hvad Ankestyrelsens udtalelse giver byrådet anledning til.

Ankestyrelsen beklager den lange sagsbehandlingstid.

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

Venlig hilsen

Susanne Hansgaard