STATSFORVALTNINGEN

Brev til et tidligere medlem af
Københavns
Borgerrepræsentation

Dato: 15-08-2017

Tilsynet

Statsforvaltningen
Storetorv 10
6200 Aabenraa

Sagsnummer.: 2014 - 211240
SAGSBEHANDLER:
Susanne Hansgaard

Telefon: 7256 7000
EAN-Nr. 5798000362222
skriv til os via borger.dk
www.statsforvaltningen.dk

ÅBNINGS- OG TELEFONTIDER
findes på
www.statsforvaltningen.dk/kontakt

Henvendelse vedrørende Københavns Kommune

Du har som selvstændig erhvervsdrivende kommunikationskonsulent og journalist med enkeltmandsfirma modtaget erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012 i forbindelse med dit virke som medlem af Københavns Borgerrepræsentation.

Den 19. august 2015 henlagde Statsforvaltningen sagen om dine henvendelser i 2014 og 2015 om Københavns Kommunes afgørelser om tilbagebetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, fordi kommunen havde besluttet at genoptage sagen.

Kommunen har den 18. april 2016 truffet afgørelse om at fastholde sine tidligere afgørelser af 25. april 2014, som justeret ved breve af 11. og 23. juni 2014, samt afgørelse af 12. marts 2015 om, at du skal tilbagebetale kr., som du har modtaget i erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i 2011 (kr.) og 2012 (kr.).

Den 24. april 2016 har du på ny rettet henvendelse til Statsforvaltningen om kommunens afgørelser om tilbagebetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

Statsforvaltningen har genoptaget sagen og har modtaget kopi af kommunens afgørelse af 18. april 2016 samt kommunens redegørelse af 26. maj 2016 og yderligere bemærkninger fra kommunen den 28. september 2016. Statsforvaltningen har desuden modtaget yderligere bemærkninger fra dig i breve af 8. juli, 22. oktober og 3. november 2016.

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

Resumé

Ankestyrelsen finder ikke grundlag for at antage, at Københavns Kommune ved sin afgørelse af, om du har opfyldt dokumentationskravet i forbindelse med erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012, har handlet i strid med regler, hvis overholdelse påses af Ankestyrelsen.

Det falder uden for Ankestyrelsens kompetence at tage stilling til, om du er forpligtet til at tilbagebetale de omhandlede beløb. Afgørelsen af dette spørgsmål henhører under domstolene.

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

Sagens baggrund

Du har gjort indsigelse imod Københavns Kommunes krav om, at du skal tilbagebetale den modtagne erstatning for tabt arbejdsfortjeneste for 2011 og 2012. Efter din opfattelse er din tabte arbejdsfortjeneste sandsynliggjort, og dokumentationskravet er opfyldt. Du har anført, at du ved valg af ordningen med erstatning for tabt arbejdsfortjeneste har været i god tro vedrørende ordningens relevans for dig, og at du har fulgt kommunens retningslinjer og vejledning, som ikke har indeholdt de krav, som afgørelserne nu lægger til grund. Da dine ydelser er arbejdstimer som konsulent og journalist, finder du det rimeligt at antage, at det giver en nedgang i indtægter, når din disponible arbejdstid har været meget reduceret på grund af kommunale hverv. Du var alene af den grund overbevist om, at du opfyldte betingelserne om sandsynliggørelse af det påståede tab. Din revisor opfyldte samtidig kravet om en revisorerklæring, der sagde, at det pågældende tab var lidt, og han havde anvendt årsregnskaber og skatteoplysninger og havde endvidere ud fra sit kendskab til din virksomhed sat sin troværdighed bag revisionserklæringerne. Du har dermed anset dokumentationskravet ifølge regelsættet for opfyldt.

Du er af kommunen blevet anmodet om dokumentation for, at du har måttet afslå indtægter i den omhandlede periode. Du mener imidlertid, at det ikke er muligt at dokumentere tabt arbejdsfortjeneste i form af afvisninger af bestillinger på opgaver, da sådan dokumentation ikke opstår i en virksomhed som din. Du har i denne forbindelse anført, at opgaver i din branche kun opstår gennem massiv aktivitet med markedsføring og tilbudsgivning, og denne markedsføring og tilbudsgivning begrænser sig til den porteføljе, tiden tillader. Du har anført, at færre timer til rådighed på grund af politisk arbejde giver færre timer udbudt og færre penge tjent til virksomheden. Du har i øvrigt bemærket, at timeprisen på kr., som du har oplyst til kommunen, var Journalistforbundets mindstepris for freelance kommunikationskonsulenter på daværende tidspunkt.

Du er af kommunen blevet anmodet om dokumentation for årsagssammenhæng mellem indtægtstabet og de konkrete møder. Hertil har du blandt andet anført, at den normale arbejdstid for dit vedkommende som oftest går til kl. 20-21 en stor del af dagene, så alle de møder, du har været til, har berørt din mulighed for en erhvervsindtægt.

Du har bemærket, at du ikke opnåede valg til Borgerrepræsentationen ved kommunalvalget i 2013 og blev stillet i en særdeles vanskelig økonomisk situation, som kunne være undgået, hvis kommunen havde opfyldt sin vejledningspligt, jf. forvaltningsloven. Du blev ikke forud vejledt om,

hvordan du skulle sikre dig dokumentation for indtægtstabet, og du indrettede dig på at modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Du har henvist til Folketingets Ombudsmands udtalelse nr. 2011 20-1 af 17. februar 2011, i hvilken ombudsmanden lagde vægt på, at kommunens vejledning af et medlem af kommunalbestyrelsen talte for, at han havde været i god tro, da han modtog erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Ombudsmanden mente ikke, at kommunen i tilstrækkelig grad havde inddraget betydningen af sin vejledning ved vurderingen af, om der var grundlag for at kræve de udbetalte beløb tilbage.

Du mener, at ordningen, som Borgerrepræsentationens Sekretariat fortolker den nu, vil afholde erhvervsdrivende fra at benytte den og derved skade demokratiet.

Du har redegjort for en række problemstillinger i relation til Københavns Kommunes behandling af sagen.

Ankestyrelsen har forstået dine indsigelser sådan, at du blandt andet mener, at der, efter at du trådte ind i ordningen, er opstillet et stort regelværk, som er umuligt at følge og er stærkt bebyrdende for dig, og som du burde have været gjort bekendt med fra begyndelsen. Du har anført, at kommunen i 2013 udarbejdede et paradigme til brug for revisorerklæringer i fremtidige sager om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, som du ikke modtog til brug for din dokumentation af tabt arbejdsfortjeneste. Det er din opfattelse, at kommunen har inddraget usaglige kriterier og har krævet dokumentation fra dig, som kommunen ikke har krævet fra andre i lignende tilfælde. Du mener i denne forbindelse, at dit politiske tilhørsforhold og hensyn til overborgmesteren kan være tillagt betydning, uanset at overborgmesteren – som du har anført - ikke har blandet sig i sagen personligt. Det er din opfattelse, at du er blevet berøvet retten til en konkret skønsmæssig vurdering som følge af kommunens krav om dokumentation for afvisning af opgaver i din virksomhed, som du mener er indført med tilbagevirkende kraft. Du mener, at kommunen ikke i overensstemmelse med sædvanlige forvaltningsretlige regler har sørget for sagens oplysning.

Københavns Kommunes retningslinjer

Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune har den 13. december 2007 vedtaget retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen efter kommunestyrelseslovens § 16.

Af retningslinjerne, som trådte i kraft den 1. januar 2008, fremgår under punktet vedrørende selvstændige erhvervsdrivende:

> "…
>
> - Ved udgangen af det år, for hvilket ordningen er valgt, indhenter medlemmet fra en statsautoriseret eller registreret revisor en revisorerklæring om rigtigheden af det erstatningskrav, som medlemmet i løbet af året har opgjort.
>
> - Revisorerklæringen skal tage højde for det forhold, at selvstændigt erhvervsdrivende, der lider et indtægtstab, og som driver virksomhed i selskabsform, ofte ikke umiddelbart har et tab, der giver sig udtryk i reduceret indtjening, men i stedet manifesterer sig som et

formuetab i virksomheden, jf. Vejledning nr. 9 af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv. I grundlaget for opgørelsen af indtægtstabet forudsættes blandt andet at indgå: Skatteoplysninger, herunder årsopgørelse for året før og for perioden, hvor ordningen er valgt, forskudsopgørelse for perioden hvor ordningen er valgt, samt virksomhedsregnskab for året før og perioden, hvor ordningen er valgt. Endvidere skal i nødvendigt omfang indgå dokumenter, materialer eller andre oplysninger af ekstern karakter, som sandsynliggør, at vedkommende har måttet afslå indtægter i den periode ordningen er valgt.

- Konkluderer revisorerklæringen/den fremlagte dokumentation, at tabet har været større eller mindre end tidligere opgjort, vil Borgerrepræsentationens Sekretariat udarbejde tilbagebetalings-/tillægsanmodning.
…

- Kommunen kan i helt særlige tilfælde kræve alle nødvendige oplysninger forelagt."

Københavns Kommunes afgørelse af 25. april 2014 (justeret ved breve af 11. og 23. juni 2014) om tabt arbejdsfortjeneste for 2011

Kommunen traf i brev af 25. april 2014, justeret ved breve af 11. og 23. juni 2014, afgørelse om, at du skulle tilbagebetale erstatning for tabt arbejdsfortjeneste vedrørende 2011.

Af afgørelsen fremgår blandt andet følgende:

"**Konklusion**
Det er Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at der ikke er fremlagt dokumentation for et tab, ligesom der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv, og at der ud fra det foreliggende ikke har været grundlag for at udbetale erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.
Du skal derfor tilbagebetale kr. til Københavns Kommune.
…
Afgørelse

På baggrund af dine udtalelser og erklæringer fra din revisor er Borgerrepræsentationens Sekretariat i en situation, hvor sekretariatet vil være forpligtet til at foretage nærmere undersøgelser både i forhold til det faktisk lidte tab og i forhold til, om der er den fornødne årsagssammenhæng mellem deltagelsen i de pågældende møder mv. og det faktisk lidte tab.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har foretaget sådanne nærmere undersøgelser, men dette har ikke frembragt en klarere dokumentation for, at der er lidt et tab, ligesom årsagssammenhængen mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv heller ikke træder tydeligere frem.

På baggrund af de modtagne oplysninger fra dig og din revisor må det kunne lægges til grund, at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke har modtaget dokumentation for, at du skulle have lidt et indtægtstab eller et formuetab i dit selskab, ligesom Borgerrepræsentationens Sekretariat heller ikke har modtaget dokumentation for, at der skulle være en årsagssammenhæng mellem et sådant eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv.

Det er på den baggrund sammenfattende Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke længere i denne sag har det fornødne retlige grundlag for at kunne forudsætte, at de foreliggende omstændigheder i øvrigt sandsynliggør, at det påståede tab er lidt.

Det er således Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at følgende også taler for, at Borgerrepræsentationens Sekretariat nu befinder sig i en situation, hvor der må kræves klar dokumentation for, at det påståede tab er lidt:

• at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke i tilstrækkelig grad har fået dokumenteret oplysningerne om din arbejdstid, herunder hvor mange debiterbare timer du faktisk har,

• at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke i tilstrækkelig grad har fået dokumenteret opgørelsen af den angivne timepris på kr., samt

• at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke i tilstrækkelig grad har fået dokumenteret, at du kan planlægge dit arbejde meget fleksibel.
[Ankestyrelsens bemærkning til foranstående sætning: Ifølge kommunens senere oplysning mangler ordet "ikke" efter "du".]

Hertil kommer,

• at der ikke er skabt nogen form for klarhed over, hvilke opgaver du konkret har været afskåret fra at påtage dig som følge af deltagelse i møderne, og

• at et fald i et selskabs omsætning fra det ene år til det næste kan skyldes mange faktorer, såsom udviklingen i markedet, en ændret prioritering og arbejdsindsats, tabte ordrer mv.

Det er endvidere ikke sandsynliggjort,

• at der er en årsagssammenhæng mellem en sådan nedgang i dit selskab og den konkrete deltagelse i de politiske møder mv., samt

• at der heller ikke ses at være fremlagt dokumentation for, at du herudover har lidt et relevant og faktisk formuetab i selskabet, hvor der vel og mærke samtidig kan dokumenteres en årsagsforbindelse mellem deltagelse i de konkrete møder og det pågældende formuetab.

På den baggrund er det Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at der ikke er dokumenteret, at du har lidt det påståede tab, eller at der er den fornødne årsags-sammenhæng.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har herefter foretaget en konkret vurdering af spørgsmålet om tilbagebetaling, og sekretariatet har i den forbindelse lagt betydelig vægt på det forbehold om tilbagebetaling, som fremgik af kommunens retningslinjer, og som du er bekendt med, og det er Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at du har pligt til at betale det modtagne beløb tilbage.

Du skal derfor tilbagebetale kr., som du uberettiget har modtaget i erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2011.
…"

Ved breve af 11. og 23. juni 2014 justerede kommunen afgørelsen, og tilbagebetalingskravet blev ændret til kr.

Københavns Kommunes afgørelse af 12. marts 2015 om tabt arbejdsfortjeneste for 2012

Af kommunens afgørelse fremgår blandt andet følgende:

"**Konklusion**
Det er Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at du ikke har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv, og at der ud fra det foreliggende ikke har været grundlag for at udbetale erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Det følger af det almindelige legalitetsprincip og lov om kommunernes styrelse (jf. lovbekendtgørelse nr. 186 af 19/02/2014) § 40, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel. Deraf følger, at beløb, som er udbetalt uden det fornødne grundlag, så vidt muligt skal søges tilbage.

Du skal derfor tilbagebetale kr., som du uberettiget har modtaget i erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2012.
…
Den gennemførte høring og kommunens vurdering heraf
Vi har ved brev af 6. november 2014 med bilag modtaget dit svar på kommunens høring af 10. oktober 2014. Endvidere har vi modtaget supplerende svar fra dig ved e-mails af 22. og 29. januar 2015 vedrørende mulige undervisningsopgaver for AOF Frederiksberg-København i foråret 2012.

Vi har foretaget en nærmere vurdering heraf, og det er på den baggrund og i lyset af Intern Revisions udtalelse af den 3. oktober 2014 - hvoraf det følger, at revisorerklæringen ikke vil kunne lægges til grund for det opgjorte og påståede tab - Borgerrepræsentationens

Sekretariats vurdering, at det anførte i brevet og i de fremlagte bilag og e-mails ikke ændrer på, at du ikke har sandsynliggjort, at du har lidt det påståede tab, at du heller ikke efter anmodning har kunnet dokumentere dette, og at betingelserne for at kræve tilbagebetaling af det efter sekretariatets opfattelse uretmæssigt modtagne beløb er opfyldte. Den gennemførte høring har derfor ikke ændret på Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering af sagen, der er gengivet i konklusionen ovenfor.

…

Afgørelse

På baggrund af Intern Revisions udtalelse af den 3. oktober 2014 om din revisorerklæring af 15. august 2014 er Borgerrepræsentationens Sekretariat forpligtet til at foretage nærmere undersøgelser både i forhold til det faktisk lidte tab og i forhold til, om der er den fornødne årsagssammenhæng mellem deltagelsen i de pågældende møder mv. og det faktisk lidte tab.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har foretaget sådanne nærmere undersøgelser, men dette har ikke frembragt en klarere dokumentation for, at der er lidt et tab, ligesom årsagssammenhængen mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv heller ikke træder tydeligere frem.

På baggrund af dine udtalelser ved breve af den 19. august og 6. november 2014, e-mails af 22. og 29. januar 2015 samt erklæringen af den 15. august 2014 fra din revisor må det kunne lægges til grund, at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke har modtaget dokumentation for, at du skulle have lidt et indtægtstab eller et formuetab i dit selskab, ligesom Borgerrepræsentationens Sekretariat heller ikke har modtaget dokumentation for, at der skulle være en årsagssammenhæng mellem et sådant eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv.

Det er på den baggrund sammenfattende Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at du ikke har sandsynliggjort, at det påståede tab er lidt.

Det er således Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at følgende også taler for, at der må kræves klar dokumentation for, at det påståede tab er lidt:

• at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke i tilstrækkelig grad har fået dokumenteret oplysningerne om din arbejdstid, herunder hvor mange debiterbare timer du faktisk har,

• at Borgerrepræsentationens Sekretariat ikke i tilstrækkelig grad har fået dokumenteret opgørelsen af den angivne timepris hverken på kr. eller kr.

Hertil kommer,

• at der ikke er skabt nogen form for klarhed over, hvilke opgaver du konkret har været afskåret fra at påtage dig som følge af deltagelse i møderne, og

• at et fald i et selskabs omsætning fra det ene år til det næste kan skyldes mange faktorer, såsom udviklingen i markedet, en ændret prioritering og arbejdsindsats, tabte ordrer mv.

Det er endvidere ikke sandsynliggjort, at der er en årsagssammenhæng mellem en sådan nedgang i dit selskab og den konkrete deltagelse i de politiske møder mv. Desuden ses der heller ikke at være fremlagt dokumentation for, at du herudover har lidt et relevant og faktisk formuetab i selskabet, hvor der vel at mærke samtidig kan dokumenteres en årsagsforbindelse mellem deltagelse i de konkrete møder og det pågældende formuetab.

På den baggrund er det Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at det hverken er dokumenteret, at du har lidt det påståede tab, eller at der er den fornødne årsagssammenhæng.

Hvorvidt der skal ske tilbagebetaling af ydet erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, afhænger ifølge Økonomi- og Indenrigsministeriets praksis af en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i det enkelte tilfælde, herunder blandt andet spørgsmål om god tro.
Borgerrepræsentationens Sekretariat har, efter at have foretaget en gennemgang og vurdering af sagen, herunder den vejledning du har fået af kommunen og dermed spørgsmålet om god tro, fundet, at årsagen til, at du ikke har kunnet sandsynliggøre at have lidt et indtægts- eller formuetab, ikke kan skyldes kommunens vejledning om ordningen, herunder om dokumentationskravet. Årsagen kunne snarere formodes at være, at du har haft den fejlagtige opfattelse, at du ved at tilmelde dig ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste var berettiget til timebetaling for dit hverv som medlem af Borgerrepræsentationen i stedet for fast vederlag uden sammenhæng med, om du rent faktisk havde lidt et indtægts- eller formuetab.
Den opfattelse mener kommunen ikke med nogen rimelighed kan tilskrives kommunens vejledning om muligheden for at vælge ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i stedet for fast vederlag. Det har således meget klart fremgået af både vederlagsreglerne og kommunens skriftlige og mundtlige vejledninger om ordningen, at der var tale om valg af en ordning med erstatning for et tab og ikke om valg af en ordning med timebetaling i stedet for et fast vederlag.
Du er blevet vejledt om, hvorledes ordningen blev administreret herunder det forhold, at sekretariatets kontrol umiddelbart alene bestod i en kontrol af, om - og hvornår - den oplyste aktivitet havde fundet sted, og om der var tale om en aktivitet, der gav ret til erstatning. Kontrollen omfattede derimod ikke oplysningerne om størrelsen af det lidte tab. Efter den vejledning, du har fået, var du imidlertid gjort bekendt med, at du i givet fald skulle kunne sandsynliggøre og dermed dokumentere tabet.

Du var således efter kommunens opfattelse ved udbetalingerne vidende om, at du fortsat havde en forpligtelse til i givet fald at kunne sandsynliggøre, at udbetalingerne modsvaredes af et konkret indtægts- og formuetab, svarende til det oplyste.
Du kan derfor efter kommunens vurdering ikke på grund af kommunens vejledning have været berettiget i tvivl om og dermed i god tro om, at du ikke på en eller anden måde skulle kunne sandsynliggøre, at du som følge af dine hverv som medlem af Borgerrepræsentationen havde lidt et tab af arbejdsindtægt i dit erhverv.
Det er med andre ord kommunens vurdering, at du ikke kan have været i god tro om, at beløbene fra kommunen var udbetalt med frigørende virkning i forhold til din forpligtelse til at skulle sandsynliggøre et eventuelt indtægts- eller formuetab svarende til de erklærede tab og udbetalte beløb.
I forhold til spørgsmålet om tilbagebetaling har Borgerrepræsentationens Sekretariat lagt betydelig vægt på det forbehold om tilbagebetaling, som fremgik af kommunens retningslinjer, og som du er bekendt med, og at det som anført er Borgerrepræsentationens Sekretariats vurdering, at du ikke kan have været i god tro.
Det følger af det almindelige legalitetsprincip og lov om kommunernes styrelse (jf. lovbekendtgørelse nr. 186 af 19/02/2014) § 40, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel. Deraf følger, at beløb, som er udbetalt uden det fornødne grundlag, så vidt muligt skal søges tilbage.
Borgerrepræsentationens Sekretariat vurderer på den baggrund, at du har pligt til at betale hele det modtagne beløb tilbage.

Du skal derfor tilbagebetale kr., som du uberettiget har modtaget i erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2012.
…"

<u>Københavns Kommunes redegørelse af 13. maj 2015</u>

I redegørelse af 13. maj 2015 til Statsforvaltningen henviste kommunen til ovennævnte afgørelser og justerende breve og anførte blandt andet følgende:

"Sammenfattende kan Københavns Kommune overfor Statsforvaltningen oplyse, at kommunen fastholder, at A skal tilbagebetale de beløb, som hun uberettiget har modtaget i erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i regnskabsårene 2011 og 2012. Baggrunden herfor er, at kommunen ikke finder, at A har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv.

Det er endvidere kommunens opfattelse, at A, som følge af den skriftlige og mundtlige vejledning hun har fået af Københavns Kommune, ikke kan have været i god tro om, at beløbene fra kommunen var udbetalt med frigørende virkning i forhold til A's forpligtelse til at skulle sandsynliggøre et eventuelt indtægts- eller formuetab svarende til de erklærede tab og udbetalte beløb.

Københavns Kommune har således, efter at have foretaget en gennemgang og vurdering af sagen, herunder den vejledning A har fået af kommunen og dermed spørgsmålet om god tro, fundet, at årsagen til, at hun ikke har kunnet sandsynliggøre at have lidt et indtægts- eller formuetab, ikke kan skyldes kommunens vejledning om ordningen, herunder om dokumentationskravet. Årsagen kunne snarere formodes at være, at A har haft den fejlagtige opfattelse, at hun ved at tilmelde sig ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste var berettiget til timebetaling for sit hverv som medlem af Borgerrepræsentationen som supplement til sit reducerede faste vederlag uden sammenhæng med, om hun rent faktisk havde lidt et indtægts- eller formuetab.

Den opfattelse mener kommunen ikke med nogen rimelighed kan tilskrives kommunens vejledning om muligheden for at vælge ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i stedet for fast vederlag. Det har således meget klart fremgået af både vederlagsreglerne og kommunens skriftlige og mundtlige vejledninger om ordningen, at der var tale om valg af en ordning med erstatning for et dokumenteret tab og ikke et valg af en ordning med timebetaling i stedet for et fast vederlag, og at der var krav om dokumentation efterfølgende.

Videre fremgår følgende af side 10 - 13:

"Det er endvidere kommunens opfattelse, at kommunen var berettiget til om nødvendigt at kræve alle nødvendige oplysninger forelagt. Grunden til, at kommunen konkret har krævet yderligere dokumentation fra A i sagerne fra 2011 og 2012, er således, at sagernes omstændigheder sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumentbart tab. Dette skyldes først

og fremmest A's egne udtalelser, blandt andet i et notat fra A, som var vedlagt revisorerklæringen af 6. december 2012, hvori hun blandt andet skriver:

"Når arbejdet i BR, udvalg og øvrige politiske hverv lægger hindringer i vejen for opsøgende markedsføring og forhandling, eller helt opgives, fordi andre erhvervsaktiviteter ikke levner tid til nye opgaver, så opstår den erhvervsmæssige aktivitet af gode grunde ikke. Det er følgelig ikke muligt at dokumentere den udeblevne erhvervsmæssige aktivitet […]
Det samlede billede er, at en mulig indtægt, der forhindres af det politiske arbejde, ikke kan dokumenteres time for time. Det giver i det hele taget ikke mening at bede politikeren skrive timesedler for arbejde, der ikke er kommet i opgaveporteføljen for dermed at dokumentere et indtægtstab. Det kan aldrig blive andet end et skøn […]".

Hertil kommer, at A's revisor i sine revisorerklæringer formulerer sig på en sådan måde, at revisoren ikke med sikkerhed har erklæret, at A har lidt et tab, herunder størrelsen af et eventuelt tab, og at A dermed var berettiget til den opgjorte erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. A's revisor anførte blandt andet i sin erklæring af 6. december 2012 (vedrørende regnskabsåret 2011), at

"Ifølge udateret notat fra Intern Revision i Københavns Kommune kræves dokumentation for anmodninger fra kunderne om levering af tjenesteydelser samt A's eventuelle afvisning af at levere de ønskede tjenesteydelser. En sådan dokumentation eksisterer ikke – dels fordi de fleste henvendelser fra kunder sker telefonisk og dels fordi A ikke har haft den fornødne tid til at markedsføre sin virksomhed. Grundet ovenstående er det ikke muligt at dokumentere størrelsen af indtægtstabet […]".

Tilsvarende anførte A's revisor blandt andet i sin (fornyede) revisorerklæring af 17. september 2013 (vedrørende regnskabsåret 2011), at:

"[…] Der findes ikke dokumentation for, at A har afvist at levere tjenesteydelser (bortset fra en enkelt mail fra AOF), da de fleste henvendelser fra kunder sker telefonisk. Herudover har A ikke haft den fornødne tid til at markedsføre sin virksomhed […] Opgørelsen af tabt arbejdsfortjeneste samt nøjagtigheden og fuldstændigheden af de oplysninger, der er anvendt til opgørelsen, er A's ansvar […]".

I revisorerklæring af den 15. august 2014 vedrørende regnskabsåret 2012 anførte A's revisor blandt andet, at:

"[…] Der findes ikke dokumentation for, at A har afvist at levere tjenesteydelser (bortset fra en enkelt mail fra AOF). Ønsket om en sådan dokumentation blev først oplyst A ultimo 2012, og var derfor af gode grunde ikke indsamlet […]".

Kommunen har således i dette helt særlige tilfælde haft pligt til at kræve alle nødvendige oplysninger forelagt, jf. "Retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejds-fortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen" (vedtaget den 13. december 2007). A's egne tilkendegivelser samt konklusionerne i revisorens erklæringer har således efter kommunens opfattelse, udgjort omstændigheder, som sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumenteret tab.

Som svar på A's anbringende om, at hun er blevet behandlet anderledes end andre medlemmer af Borgerrepræsentationen, har Borgerrepræsentationens Sekretariat i februar 2015 skriftligt oplyst A om, at der ikke er forskel på de krav, der blev stillet til hendes revisorerklæringer vedrørende regnskabsårene 2011 og 2012, og de krav der stilles til revisorerklæringerne vedrørende andre medlemmer, der er på ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Det bemærkes i den forbindelse, at Københavns Kommunes Intern Revision på baggrund af A's sag i foråret 2013 udarbejdede et paradigme til brug for revisorerklæringer i fremtidige sager om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste til selvstændige erhvervsdrivende borgerrepræsentanter. A har ikke modtaget paradigmet, da paradigmet svarer til den rådgivning A og hendes revisor har modtaget vedrørende de indholdsmæssige krav til konklusionen i revisorerklæringen. Formålet med paradigmet var således fremadrettet at virke som en inspiration til, hvordan en revisorerklæring kan udformes. Det er ikke et krav, at de medlemmer, der er på ordningen, bruger paradigmet, så længe revisor-erklæringen i øvrigt kan lægges til grund som dokumentation for tabet.

Borgerrepræsentationens Sekretariat skrev derfor blandt andet følgende til A i februar 2015:

"Paradigmet blev udarbejdet på baggrund af din sag til brug for senere indhentede revisorerklæringer fra selvstændigt erhvervsdrivende. Paradigmet anviser anvendelsen af ISAE 3000, hvilket er i overensstemmelse med det, som blev aftalt mellem din revisor og Intern Revision om udarbejdelsen af din revisorerklæring. Med andre ord var det netop standarden ISAE 3000, som Intern revision anbefalede din revisor at anvende, se vedhæftede e-mail af 21. januar 2013. Der har således ikke været nogen forskel på de krav til revisorerklæring, der indledningsvist blev stillet i din sag og i andre medlemmers sager. Endelig skal det bemærkes, at det ikke har haft nogen skadesvirkning for din sag, at din revisorerklæring ikke har været udarbejdet i henhold til paradigmet."

Det afgørende i A's sag har været, at Intern Revision har vurderet, at hendes revisor, hverken i sagen vedrørende regnskabsåret 2011 eller regnskabsåret 2012 har afgivet en erklæring om, at det beløb, der er udbetalt i erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste til A, faktisk er lidt. Da revisorerklæringerne således ikke var tilstrækkelige, har kommunen været forpligtet til at kræve yderligere dokumentation for, at A faktisk har lidt et tab svarende til det beløb, hun har fået udbetalt i erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Kommunen har som anført taget udtrykkeligt forbehold herom i sin skriftlige vejledning til medlemmerne af Borgerrepræsentationen forud for tilmeldingsfristen både vedrørende regnskabsåret 2011 og 2012."

Det fremgår af kommunens redegørelse af 13. maj 2015, at alle medlemmer af Borgerrepræsentationen hvert år i november/december forud for tilmeldingsfristen til ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, herunder også for årene 2011 og 2012, har modtaget en skriftlig vejledning om indholdet af og vilkårene for ordningen. Det er anført i denne vejledning, at man skal kunne dokumentere, at man har haft et indtægtstab for at kunne modtage erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Vejledningen er vedlagt de af Borgerrepræsentationen vedtagne retningslinjer for ordningen samt gengivelse af kommunestyrelseslovens §§ 16 og 16 a,

vederlagsbekendtgørelsens §§ 4 og 5 og Økonomi- og Indenrigsministeriets vederlagsvejledning afsnit 2.1.3 om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Det fremgår endvidere af kommunens redegørelse, at du modtog mundtlig rådgivning fra sekretariatet forud for din tilmelding til ordningen med erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, og mens du var på ordningen, og at din revisor modtog mundtlig og skriftlig rådgivning fra sekretariatet vedrørende udarbejdelse af revisorerklæring.

Den 25. maj 2015 modtog kommunen nye erklæringer af 18. maj 2015 fra din revisor og genoptog sagerne om tilbagebetaling.

<u>Københavns Kommunes afgørelse af 18. april 2016</u>

Kommunen har i brev af 18. april 2016 meddelt dig, at den fastholder, at du skal tilbagebetale kr., som du ifølge kommunen uberettiget har modtaget i erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012.

Kommunen har i brev af 18. april 2016 blandt andet anført følgende:

> "… Borgerrepræsentationens Sekretariat sendte i overensstemmelse med praksis de udarbejdede revisorerklæringer til Københavns Kommunes Intern Revision med henblik på at få en revisionsfaglig vurdering af, om der foreligger tilstrækkelig dokumentation for det opgjorte tab, som berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.
>
> 6. Intern Revision afgav sin udtalelse til Borgerrepræsentationens Sekretariat den 27. august 2015.
>
> I sin udtalelse konkluderer Intern Revision følgende:
> *"Ifølge den gældende Vejledning til vederlagsbekendtgørelse vil Borgerrepræsentationen normalt kunne anse tabet for dokumenteret ved en erklæring fra den pågældende selvstændige erhvervsdrivende, forudsat at de foreliggende omstændigheder i øvrigt sandsynliggør, at der er lidt et tab.*
> *Normalt vil erklæringerne således kunne anses som tilstrækkelig dokumentation.*
> *Sagens historik gør, at de samlede foreliggende oplysninger bør ses i en sammenhæng.*
> *Endvidere vil vejledningens forudsætninger om "foreliggende omstændigheder i øvrigt" juridisk kunne vanskeliggøre, at de modtagne erklæringer alene lægges til grund.*
> *Efter Intern Revisions vurdering må Borgerrepræsentationens Sekretariat foretage en samlet juridisk afvejning som grundlag for Borgerrepræsentationens afgørelse af sagen."*
>
> 7. Borgerrepræsentationens Sekretariat foretog på baggrund af udtalelsen fra Intern Revision en vurdering af, hvorvidt de fremsendte revisorerklæringer umiddelbart er tilstrækkelig dokumentation for den erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, du har fået udbetalt for regnskabsårene 2011 og 2012.
>
> Borgerrepræsentationens Sekretariat nåede frem til, at de to nye erklæringer fra din revisor vedrørende udbetalt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012 ikke <u>alene</u> udgør tilstrækkelig dokumentation for, at du har lidt et tab svarende til de beløb,

du har fået udbetalt i 2011 og 2012. Borgerrepræsentationens Sekretariat deler således Intern Revisions opfattelse af, at sagens historik og forudsætningerne om, at de *"foreliggende omstændigheder i øvrigt (skal) sandsynliggør(e), at det påståede tab er lidt"*, vanskeliggør, at de modtagne erklæringer alene kan lægges til grund.

Ved skrivelse den 26. oktober 2015 (*"Anmodning om yderligere dokumentation vedrørende nye revisorerklæringer i sager om udbetalt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012"*), anmodede Borgerrepræsentationens Sekretariat dig på den baggrund om at oplyse, hvilken konkret dokumentation for det påståede lidte tab, der foreligger. Borgerrepræsentationens Sekretariat opfordrede dig således til at fremsende den dokumentation, der ligger til grund for de nye revisorerklæringer og dermed om at fremsende yderligere dokumentation for det påståede tab og årsagssammenhængen mellem tabet og deltagelsen i de pågældende møder.

9. Ved skrivelse den 18. november 2015 har du oplyst, at:
"Svaret er nej. Der er ikke nogen bilag, som ikke er lagt åbent frem for Borgerrepræsentationens Sekretariat allerede. Ud over årsregnskaber og skattemæssige opgørelse har vi tidligere fremlagt en række bilag. Det er disse bilag, revisoren henviser til.

Min revisor og jeg har tidligere fremsendt

- *bilag, der dokumenterer min timepris*
- *en opgørelse over timeanvendelse i hele 2012*
- *mailkorrespondance med AOF*
- *brancheundersøgelser for kommunikationskonsulenters indtægtsforhold*
- *en række beregninger om faktureringsgrad og tidsanvendelse"*

10. På den baggrund oplyste Borgerrepræsentationens Sekretariat dig ved brev af 5. januar 2016 (*"Partshøring: Påtænkt afgørelse i sager om udbetalt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste 2011 og 2012"*) om, at Københavns Kommune agtede at fastholde afgørelserne i disse sager om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste for regnskabsårene 2011 og 2012 af henholdsvis den 25. april 2014, som justeret ved breve af 11. og 23. juni 2014 (vedrørende regnskabsåret 2011) samt af den 12. marts 2015 (vedrørende regnskabsåret 2012). Borgerrepræsentationens Sekretariat oplyste i brevet af 5. januar 2016, at sekretariatet på baggrund af dit svar af 18. november 2015 havde foretaget en samlet vurdering af dine sager om udbetalt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012, og at det fortsat var sekretariatets vurdering, at der i begge sager er tale om, at der er omstændigheder, som sandsynliggør, at der ikke er et dokumenterbart tab. Afgørelserne er således baseret på, at du ikke har kunnet fremlægge den fornødne dokumentation. Baggrunden herfor er som anført, at kommunen ikke finder, at du har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng. Konsekvensen heraf vil være, at du skal tilbagebetale de beløb, som du uberettiget har modtaget i erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i regnskabsårene 2011 og 2012.

Borgerrepræsentationens Sekretariat anmodede om at modtage dine eventuelle bemærkninger senest fredag den 22. januar 2016, hvorefter sekretariatet ville træffe afgørelse i sagen.

11. Ved e-mail den 20. januar 2016 fremsendte du dit svar på kommunens høring af 5. januar 2016. Heri fremlægger du ikke dokumentation for det påståede lidte tab.
…
Afgørelse
Borgerrepræsentationens Sekretariat har på baggrund af Intern Revisions udtalelse til Borgerrepræsentationens Sekretariat af den 27. august 2015 om dine nye revisorerklæringer af 18. maj 2015 samt dine høringssvar af 18. november 2015 og 20. januar 2016 foretaget en samlet juridisk afvejning af dine sager om udbetalt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012.

Det er fortsat sekretariatets vurdering, at der i begge sager er tale om, at der er omstændigheder, som sandsynliggør, at der ikke er et dokumenterbart tab, og at du fortsat ikke har kunnet fremlægge den fornødne dokumentation.

På den baggrund fastholder Københavns Kommune afgørelserne i dine sager om udbetaling af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste for regnskabsårene 2011 og 2012 af henholdsvis den 25. april 2014, som justeret ved breve af 11. og 23. februar 2014 (vedrørende regnskabsåret 2011) samt af den 12. marts 2015 (vedrørende regnskabsåret 2012). Baggrunden herfor er som anført, at kommunen ikke finder, at du har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng.

Borgerrepræsentationens Sekretariat vurderer på den baggrund, at du har pligt til at betale hele det modtagne beløb tilbage.
…"

Københavns Kommunes redegørelse af 26. maj 2016

I redegørelse af 26. maj 2016 til Statsforvaltningen har kommunen blandt andet anført, at den henholder sig til sin redegørelse af 13. maj 2015 til Statsforvaltningen og til sin afgørelse af 18. april 2016. Det er videre anført, at de nye revisorerklæringer ikke alene udgør tilstrækkelig dokumentation for det påståede lidte tab, da sagernes omstændigheder sandsynliggør, at der ikke er et dokumenterbart tab, hvorfor kommunen har fundet at have pligt til at kræve yderligere dokumentation end revisorerklæringerne. Under henvisning til, at du ikke har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, og at der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv, har kommunen fastholdt sine afgørelser om tilbagebetaling.
Vedrørende anvendelsen af kommunens skabelon (paradigme) for udarbejdelsen af revisorerklæringer har kommunen anført, at det afgørende i sagerne ikke har været anvendelsen heraf, men at du efter kommunens vurdering ikke har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ifølge kommunens vurdering ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv. Kommunen har i denne forbindelse anført, at du har oplyst,

at de nye revisorerklæringer er baseret på de oplysninger, som kommunen traf sine oprindelige afgørelser på baggrund af.

Københavns Kommunes bemærkninger af 28. september 2016

I brev af 28. september 2016 til Statsforvaltningen har kommunen blandt andet anført, at det ikke er korrekt, at kommunen ikke anerkendte Folketingets Ombudsmands udtalelse i sagen vedrørende et medlem af borgerrepræsentationen i 2006. Kommunen har oplyst, at den genoptog sagen og foretog en ny vurdering af spørgsmålet om god tro, og at ombudsmanden efter kommunens orientering herom ikke foretog mere i sagen.

Kommunen har videre anført, at kommunen alene har lagt vægt på saglige hensyn i sin stillingtagen til sagen og således ikke har været påvirket af mulig presseomtale eller hvilket lys, kommunens afgørelse kunne bringe overborgmesteren i. Kommunen har henvist til, at det af kommunens redegørelser til Statsforvaltningen fremgår, at kommunens afgørelser er baseret på, at du ikke har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv

Under henvisning til tidligere udtalelser har kommunen fastholdt, at der ikke har fundet nogen forskelsbehandling sted i forhold til den dokumentation, som kommunen har krævet af dig vedrørende det opgjorte tab. Årsagen til, at kommunen har krævet yderligere dokumentation fra dig i sagerne for 2011 og 2012 er ifølge kommunen, at sagernes omstændigheder sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumenterbart tab. Der har ikke været nogen forskel på de krav til revisor-erklæring, som indledningsvis blev stillet i din og andre borgerrepræsentationsmedlemmers sager. I de andre medlemmers sager har der, til forskel fra din sag, ifølge kommunen ikke været omstæn-digheder, der sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumenterbart tab. Revisorerklæringerne har således ifølge kommunen været tilstrækkelig dokumentation i de øvrige medlemmers tilfælde.

Vedrørende din bemærkning om, at kommunen ikke har givet din sag en konkret skønsmæssig behandling, har kommunen bemærket, at den har truffet sine afgørelser på baggrund af en grundig samlet og konkret vurdering af alle sagens oplysninger, og at du desuden er blevet hørt gentagne gange, inden kommunens traf afgørelse i sagerne.

Revisorerklæringer:

B's erklæring af 6. december 2012

I erklæringen er ifølge sagens oplysninger blandt andet anført følgende:

> "Ifølge udateret notat fra Intern Revision i Københavns Kommune kræves dokumentation for anmodninger fra kunderne om levering af tjenesteydelser samt A's eventuelle afvisning af at levere de ønskede tjenesteydelser. En sådan dokumentation eksisterer ikke – dels fordi de fleste henvendelser fra kunder sker telefonisk og dels fordi A ikke har haft den fornødne tid til at markedsføre sin virksomhed. Grundet ovenstående er det ikke muligt at dokumentere størrelsen af indtægtstabet …

Min klient har i 2011 brugt 365,5 timer på aktiviteter i Borgerrepræsentationen, der berettiger til erstatning. Med hendes sædvanlige timeløn på kr. kunne hun have omsat for kr. i dette tidsrum. A har for 2011 modtaget kr. i erstatning, hvilket giver et tab på kr. . Ifølge bekendtgørelse … kan et medlem af borgerrepræsentationen højst modtage kr. 1925,- pr. dag. Da A har modtaget kr. 1925,- for alle relevante dage er der ikke tale om regulering af det modtagne beløb …
".

Revisorerklæringen var ifølge sagens oplysninger vedlagt et notat fra dig, i hvilket du blandt andet anførte:

"Når arbejdet i BR, udvalg og øvrige politiske hverv lægger hindringer i vejen for opsøgende markedsføring og forhandling, eller helt opgives, fordi andre erhvervsaktiviteter ikke levner tid til nye opgaver, så opstår den erhvervsmæssige aktivitet af gode grunde ikke. Det er følgelig ikke muligt at dokumentere den udeblevne erhvervsmæssige aktivitet …

Anmodninger om at gennemføre aktiviteter på bestemte tidspunkter findes i begrænset omfang, men ikke for aftaler, der aldrig indgås. Det giver ikke mening at forestille sig en kunde, der ikke er blevet opsøgt endsige har forhandlet en opgave, fremsætte ønske til et særligt klokkeslæt for opgavens udførelse. (Det kan dog dukke op som ønsker til undervisning på fastsatte tidspunkter, f.eks., men det hører til sjældenhederne.) Det vil derfor være vanskeligt for politikeren at dokumentere afslag på anmodningerne …

Det samlede billede er, at en mulig indtægt, der forhindres af det politiske arbejde, ikke kan dokumenteres time for time. Det giver i det hele taget ingen mening at bede politikeren skrive timesedler for arbejde, der ikke er kommet i opgaveporteføljen for dermed at dokumentere et indtægtstab. Det kan aldrig blive andet end et skøn …

Der er mange konkrete opgaver, jeg ikke byder ind på, både af tidsmæssige grunde, men også fordi jeg har en politisk kasket, som ikke må blandes sammen med den journalistiske. Det kan man ikke dokumentere på skrift …

Jeg underviser bl.a. hos AOF. De timer ligger fra sidst på eftermiddagen til først på aftenen. Jeg ved, jeg kunne have mange flere hold i løbet af en sæson, hvis jeg havde tid, men har telefonisk afslået både AOF Nordsjælland og København …"

B's erklæring af 6. februar 2013

I erklæringen er blandt andet anført følgende:

"**Baggrund**
A startede sin virksomhed "Tekst & Medier" den 1. februar 2008.
Ved kommunalvalget i 2009 blev hun indvalgt i Borgerrepræsentationen og i 2011 har hun valgt ordningen om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i overensstemmelse med de af Borgerrepræsentationen den 13. december 2007 vedtagne "Retningslinjer for udbetaling af

erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen efter styrelseslovens § 16".
A driver selvstændig virksomhed som kommunikationskonsulent og løser opgaver for partimæssige og faglige organisationer, ministerielle styrelser og interesse-organisationer. Herudover har der været tale om en del aftenskoleundervisning for AOF.

Dokumentation
Borgerrepræsentationen ønsker en erklæring fra A's revisor. Erklæringen skal udarbejdes i overensstemmelse med ISAE 3000 "Andre erklæringsopgaver med sikkerhed end revision eller review af historiske finansielle oplysninger og yderligere krav ifølge dansk revisorlovgivning".
Den eneste metode til konstatering af en indtægtsnedgang (med sikkerhed) er at sammenligne den opnåede omsætning år for år.
A's regnskaber er underkastet review og har indeholdt følgende omsætninger:

2008 kr.
2009 kr.
2010 kr.
2011 kr.

Tabt arbejdsfortjeneste
Med udgangspunkt i de realiserede omsætningstal er det muligt at anslå et beregnet indtægtstab for 2011 på ca. kr. .

Revisorerklæring
Denne erklæring er udarbejdet i overensstemmelse med ISAE 3000 til brug for Borgerrepræsentationens vurdering af A's tabte arbejdsfortjeneste i 2011.
Jeg skal erklære, at angivelsen af de nævnte omsætningsstørrelser er i overensstemmelse med aflagte årsregnskaber og selvangivelser for de pågældende år."

B's erklæring af 17. september 2013 om tabt arbejdsfortjeneste 2011

Ifølge erklæringen annulleres de tidligere revisorerklæringer m.v. vedrørende 2011.

Det er blandt andet anført i erklæringen, at de eneste oplysninger, som kan opgøres med sikkerhed, er omsætningens størrelse, samt hvor mange timer du i 2011 har brugt på tiltag, der berettiger til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Omsætning i årene 2008-2011 har været henholdsvis kr., kr., kr. og kr. Videre er anført:

"…
Det er uimodsagt, at A i 2011 har brugt 365,5 timer på arbejdsopgaver, der berettiger til erstatning. Med hendes sædvanlige timeløn på kr. kunne hun have omsat for kr. i det samme tidsrum, men det er ikke realistisk at tro, at hun ville have omsat dette ekstra, hvis hun ikke var valgt ind i Borgerrepræsentationen.
Der findes ikke dokumentation for, at A har afvist at levere tjenesteydelser til kunder (bortset fra en enkel mail til AOF) da de fleste henvendelser fra kunder sker telefonisk. Herudover har A ikke haft den fornødne tid til at markedsføre sin virksomhed.

Tabt arbejdsfortjeneste
Da A ikke i nogen af de år, hvor hun har drevet selvstændig virksomhed, har arbejdet fuld tid i virksomheden, er omsætningsstørrelserne i de nævnte år ikke egnede til at udregne den tabte arbejdsfortjeneste. Det eneste holdepunkt, der herefter resterer er antallet af brugte timer, som jo er 365,5. A mener selv, at hun ville kunne fakturere 60% af denne tid til kunder, eller som et minimum 50%.
Jeg finder denne opfattelse velbegrundet. En undersøgelse foretaget af Kaas og Muldvad Research og Analyse viser, at en stikprøve blandt Kommunikationsgruppen under Dansk Journalistforbund, hvortil A hører, i 2010 viste, at selvstændige og freelancere i gennemsnit havde fået indkomst for 78% af erlagt arbejdstid. 50% er derfor et forsigtigt skøn.
Med en dækning på 50% giver det en mistet omsætning på kr.
Da A har modtaget til dækning af tabt arbejdsfortjeneste tilkommer der A en efterbetaling på kr. efter denne opgørelsesmetode.

Revisorerklæring
… Opgørelsen af tabt arbejdsfortjeneste samt nøjagtigheden og fuldstændigheden af de oplysninger, der er anvendt i opgørelsen, er A's ansvar …"

B's erklæring af 15./19. august 2014 om tabt arbejdsfortjeneste 2012

Det er blandt andet anført i erklæringen, at de eneste oplysninger, som kan opgøres med sikkerhed, er omsætningens størrelse, samt hvor mange timer du i 2012 har brugt på tiltag, der berettiger til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Omsætning i 2012 har været kr. Videre er anført:

"…
Det er uimodsagt, at A i 2012 har brugt 621,0 timer på arbejdsopgaver, der berettiger til erstatning. Med hendes sædvanlige timeløn på kr. kunne hun have omsat for kr. i det samme tidsrum, men det er ikke realistisk at tro, at hun ville have omsat dette ekstra, hvis hun ikke var valgt ind i Borgerrepræsentationen.
Der findes ikke dokumentation for, at A har afvist at levere tjenesteydelser til kunder (bortset fra en enkel mail til AOF). Ønsket om en sådan dokumentation blev først oplyst A ultimo 2012, og var derfor af gode grunde ikke indsamlet. Endvidere gælder det, at opgaverne i en kommunikationsvirksomhed opstår ved opsøgende salg og tilbudsgivning. En virksomhed vil i hovedreglen ikke opsøge en større portefølje, end den tidsmæssigt kan levere. Derfor er det et særsyn, at kunder bestiller en opgave, der efterfølgende skal afvises af virksomheden. Den slags dokumentation vil være sjældent forekommende og kan ikke være en retvisende indikator på tabt arbejdsfortjeneste ved politisk arbejde.

Tabt arbejdsfortjeneste
Da A ikke har arbejdet fuld tid i virksomheden i årene inden indvalg som medlem af Borgerrepræsentationen, er omsætningsstørrelserne i de nævnte år ikke egnede til at udregne den tabte arbejdsfortjeneste. Efter januar 2014 har A dog arbejdet fuld tid, og situationen er den, at der fra 1.9.2014 og 12 måneder frem allerede nu er indgået aftaler for i alt kr. ekskl. moms. Hertil vil sandsynligvis komme yderligere aftaler, da markedsføringen og kundenetværket stadig er under opbygning og et antal tilbudsgivninger afventer afgørelse. Jeg forventer et stigende omsætningsniveau de kommende år.

Det eneste holdepunkt, der eksisterer bagudrettet, er dog antallet af brugte timer, som jo er 621,0. A mener selv, at hun ville kunne fakturere 60% af denne tid til kunder, eller som et minimum 50%.
Jeg finder denne opfattelse velbegrundet. En undersøgelse foretaget af Kaas og Muldvad Research og Analyse viser, at en stikprøve blandt Kommunikationsgruppen under Dansk Journalistforbund, hvortil A hører, i 2010 viste, at selvstændige og freelancere i gennemsnit havde fået indkomst for 78% af erlagt arbejdstid. 50% er derfor et forsigtigt skøn.
Med en dækning på 50% giver det en mistet omsætning på kr .
Da A har modtaget kr. til dækning af tabt arbejdsfortjeneste skylder Borgerrepræsentationen således kr. efter denne opgørelsesmetode.
…"

C's erklæringer af 18. maj 2015 om tabt arbejdsfortjeneste i henholdsvis 2011 og 2012

I erklæringerne er indledningsvis anført:

"Vi har revideret opgørelsen vedrørende erstatning for tabt arbejdsfortjeneste på kr. , der er udbetalt i perioden 1. januar 2011 - 31. december 2011 i overensstemmelse med "Retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen efter styrelseslovens § 16" af 3. december 2007.

Medlem af Borgerrepræsentationen A har ansvaret for opgørelsen af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Vores ansvar er på grundlag af vores revision at udtrykke en konklusion om, hvorvidt opgørelsen af det udbetalte erstatningsbeløb er i overensstemmelse med "Retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen efter styrelseslovens § 16" af 3. december 2007.

Det udførte arbejde
Vi har udført vores revision i overensstemmelse med danske revisionsstandarder om erklæringsopgaver med sikkerhed. Disse standarder kræver, at vi tilrettelægger og udfører revisionen med henblik på at opnå høj grad af sikkerhed. Disse standarder kræver, at vi tilrettelægger og udfører revisionen med henblik på at opnå høj grad af sikkerhed for, at opgørelsen ikke indeholder væsentlig fejlinformation.

Vores arbejde har omfattet stikprøvevis undersøgelse af information, der understøtter metoden for beregning af erstatningskravet og de i opgørelsen anførte beløb og oplysninger. Vi har sammenholdt opgørelsen med forelagte årsregnskaber, skattemæssige opgørelser samt anden bilagsdokumentation mv. indkomståret 2011.

Det er vores opfattelse, at det udførte arbejde giver tilstrækkelig grundlag for vores konklusion.
Revisionen har ikke givet anledning til forbehold."

Konklusion for 2011 er følgende:

"Det er vores opfattelse, at opgørelsen vedrørende tabt arbejdsfortjeneste for perioden 1. januar 2011 - 31.december 2011 for medlem af Borgerrepræsentationen, A, i al

> væsentlighed er i overensstemmelse med Københavns Kommunes "Retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen efter styrelseslovens §16" af 3. december 2007."

Konklusion for 2012 er følgende:

> "Det er vores opfattelse, at opgørelsen vedrørende tabt arbejdsfortjeneste for perioden 1. januar 2012 – 31. december 2012 for medlem af Borgerrepræsentationen, A, i al væsentlighed er i overensstemmelse med Københavns Kommunes "Retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste til medlemmer af Borgerrepræsentationen efter styrelseslovens §16" af 3. december 2007."

Ankestyrelsens kompetence

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, jf. kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning, jf. dog § 48, stk. 2 og 3.

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

Tilsynet omfatter ikke en stillingtagen til kommunens skønsudøvelse, i det omfang skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen sætter.

Ankestyrelsens udtalelse

Ifølge kommunens afgørelser af 25. april 2014 (justeret ved breve af 11. og 23. juni 2014) og 12. marts 2015 samt genvurdering af 18. april 2016 og kommunens redegørelser herfor til Statsforvaltningen, nu Ankestyrelsen, har kommunen vurderet, at du ikke har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til den erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, som du har modtaget for 2011 og 2012, og at du ikke har påvist årsagssammenhængen mellem tabt arbejdsfortjeneste og varetagelsen af det kommunale hverv. Kommunen har i forbindelse med tilbagebetalingskravet vurderet, at du, da du valgte den ordning at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, var vidende om muligheden for, at du skulle kunne dokumentere tabet. Kommunen har blandt andet henvist til, at du var bekendt med kommunens retningslinjer, hvoraf der fremgik et forbehold om tilbagebetaling. Det er kommunens opfattelse, at årsagen til, at du ikke har kunnet sandsynliggøre at have lidt et indtægtstab, ikke er kommunens vejledning om ordningen, herunder om dokumentationskravet, men at årsagen snarere kunne formodes at være, at du har haft den fejlagtige opfattelse, at du ved at tilmelde dig ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste var berettiget til timebetaling for dit hverv som medlem af Borgerrepræsentationen i stedet for fast vederlag uden sammenhæng med, om du rent faktisk havde lidt et indtægtstab. Kommunen har anført, at det blandt andet af vederlagsreglerne har fremgået meget klart, at der var tale om valg af en ordning med erstatning for et tab, og at du i givet fald skulle kunne sandsynliggøre og dermed dokumentere tabet.

Kommunen har endvidere henvist til, at det følger af det almindelige legalitetsprincip og kommunestyrelseslovens § 40, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel, og at beløb, som er udbetalt uden det fornødne grundlag, så vidt muligt skal søges tilbage.

Sagen giver anledning til, at Ankestyrelsen behandler spørgsmålene om Københavns Kommunes dokumentationskrav og tilbagebetalingskrav samt nedennævnte spørgsmål om indsigelser, som du har fremført vedrørende kommunens sagsbehandling.

Din virksomheds form:

Angående din virksomheds form bemærker vi indledningsvis, at kommunen omtaler din virksomhed som en virksomhed i selskabsform, og at kommunen har efterspurgt dokumentation for et indtægtstab eller dokumentation for et formuetab i selskabet.

De foreliggende oplysninger giver ikke Ankestyrelsen grundlag for at antage, at din virksomhed er drevet i selskabsform.

Vi finder imidlertid ikke, at dette forhold kan antages at have haft afgørende betydning for den vurdering, der er foretaget af kommunen, da spørgsmålet om et formuetab i selskabsregi ikke specifikt er inddraget som et kriterium, der er lagt afgørende vægt på i afgørelserne, men af kommunen er angivet som en mulig form for dokumentation af et eventuelt indtægtstab.

.....

Lovgivningen på området

Ifølge § 16, stk. 1, i kommunestyrelsesloven (dagældende lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003) ydes der et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer.

Det følger af § 16, stk. 5, i kommunestyrelsesloven, at et medlem kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Der er fastsat nærmere regler om ydelse af erstatningen i dagældende bekendtgørelse nr. 1461 af 19. december 2005 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsbekendtgørelsen) med senere ændringer. Af bekendtgørelsens § 5, stk. 2, 2. pkt., fremgår det, at kommunalbestyrelsen afgør, om erstatningskravet kan anses for dokumenteret.

Vedrørende dokumentation for tabet fremgår følgende af Økonomi- og Indenrigsministeriets vejledning nr. 9 af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsvejledningen), afsnit 2.1.3.2.:

> ”Erstatning for tabt arbejdsfortjeneste forudsætter, at der er lidt et tab i forbindelse med varetagelsen af et kommunalt hverv.
> …
> Da det er det tab, der faktisk lides i forbindelse med deltagelse i møder m.v., der skal erstattes, kan der som udgangspunkt ikke ydes erstatning ud over den tid, der medgår til selve mødet m.v. og befordring frem og tilbage. Kun hvis indholdet eller karakteren af vedkommendes arbejde gør, at kommunalbestyrelsesmedlemmet lider tab derudover, kan dette tab erstattes. Kommunalbestyrelsen må i givet fald tage stilling til, hvorvidt arbejdsforholdet har en sådan karakter, at der kan dokumenteres indtægtstab for en hel

arbejdsdag eller et vist antal timer, uanset at varetagelsen af det kommunale hverv ikke har haft en tilsvarende tidsmæssig udstrækning.

Der er ikke efter loven eller bekendtgørelsen noget krav om, at det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem skal søge at begrænse sit tab ved så vidt muligt at få omlagt sin arbejdstid, og der består ikke nogen adgang for kommunalbestyrelsen til at stille krav herom. Det vil formentlig være vanskeligt at påvise et tab, såfremt et kommunalbestyrelsesmedlem vælger at bruge f.eks. opsparet flextid til at varetage det kommunale hverv.

…

For selvstændige erhvervsdrivende, der driver virksomhed i selskabsform, vil det lidte tab ofte ikke umiddelbart give sig udtryk i reduceret indtjening, men tabet vil i stedet manifestere sig som et formuetab i selskabet. Dette har principielt ingen betydning for retten til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

Kommunalbestyrelsen vil normalt kunne anse tabet for dokumenteret ved en erklæring fra den pågældende selvstændige erhvervsdrivende, forudsat at de foreliggende omstændigheder i øvrigt sandsynliggør, at det påståede tab er lidt."

Det er således kommunalbestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvorvidt der foreligger tilstrækkelig dokumentation for tabet, og i Københavns Kommune er det Borgerrepræsentationens Sekretariat, der på grundlag af de vedtagne retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste ud fra en konkret vurdering afgør, om dokumentationskravet anses for opfyldt.

Ankestyrelsen bemærker, at lovgivningen ikke nærmere regulerer spørgsmålet om krav til dokumentation ved anmodning om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, men har overladt det til kommunalbestyrelsen at afgøre, om et erstatningskrav kan anses for dokumenteret. Der må således antages at gælde vide rammer for kommunens fastsættelse af krav til dokumentation, herunder kommunens skøn over, om et erstatningskrav kan anses for dokumenteret.

Tilsynet omfatter ikke en stillingtagen til kommunens skønsudøvelse, i det omfang skønnet er udøvet inden for de rammer, lovgivningen sætter.

At lovgivningen er skønsmæssig, indebærer ikke, at kommunen er retligt ubundet i sin opgavevaretagelse. Tilsynet omfatter således blandt andet en stillingtagen til, om en kommune har overholdt de almindelige offentligretlige grundsætninger, herunder, at der ikke er inddraget ulovlige kriterier i skønsudøvelsen.

Ifølge praksis antages spørgsmålet om, hvorvidt der bør kræves tilbagebetaling af fejlagtigt udbetalt erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, at afhænge af en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i det enkelte tilfælde. I vurderingen indgår blandt andet, om modtageren vidste eller burde have vidst, at pengene er blevet udbetalt med urette. Med andre ord lægges der vægt på, om modtageren var i god tro. Vi henviser til Økonomi- og Indenrigsministeriets udtalelser nr. 9000 af 8. april 1981 og nr. 9180 af 23. marts 1982 som eksempler på tilfælde, hvor der efter ministeriets opfattelse ikke burde kræves tilbagebetaling af fejlagtigt udbetalte diæter, fordi modtagerne havde været i god tro, da de modtog udbetalingerne. Vi henviser endvidere til Folketingets Ombudsmands udtalelse nr. 2011 20-1 af 17. februar 2011 som eksempel på betydningen af kommunens vejledning ved vurderingen af, om der var grundlag for at kræve udbetalt erstatning for tabt arbejdsfortjeneste tilbage.

Vedrørende spørgsmålet om kommuners afholdelse af udgifter bemærker vi, at kommunen ikke må afholde udgifter uden hjemmel, og at det i de kommunale tilsynsmyndigheders praksis og i den juridiske litteratur er antaget, at kommuner efter almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse har en generel pligt til at handle økonomisk forsvarligt i alle dispositioner, så der ikke påføres kommunen udgifter, der kunne være undgået. Vi henviser herved til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, side 109 ff.

Ankestyrelsens vurdering af den konkrete sag

Om den konkrete sag har Ankestyrelsen blandt andet noteret følgende:

Ifølge kommunens retningslinjer for udbetaling af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste skal en selvstændig erhvervsdrivende, der har valgt ordningen, månedsvis aflevere opgørelse over erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste til Borgerrepræsentationens Sekretariat.

Det fremgår videre af retningslinjerne, at medlemmet ved udgangen af året, for hvilket ordningen er valgt, skal afgive en revisorerklæring om rigtigheden af det erstatningskrav, som medlemmet i løbet af året har opgjort.

Ifølge retningslinjerne forudsættes der i grundlaget for opgørelsen af indtægtstabet blandt andet at indgå skatteoplysninger, herunder årsopgørelse for året før og for perioden, hvor ordningen er valgt, forskudsopgørelse for perioden, hvor ordningen er valgt, og virksomhedsregnskab for året før og perioden, hvor ordningen er valgt.

Endvidere skal der ifølge retningslinjerne i nødvendigt omfang indgå dokumenter, materialer eller andre oplysninger af ekstern karakter, som kan sandsynliggøre, at medlemmet har måttet afslå indtægter i den periode, hvor ordningen er valgt.

Det fremgår endelig af retningslinjerne, at kommunen i helt særlige tilfælde kan kræve alle nødvendige oplysninger forelagt, og at Borgerrepræsentationens Sekretariat vil udarbejde tilbagebetalings-/tillægsanmodning, hvis revisorerklæringen eller den fremlagte dokumentation konkluderer, at tabet har været større eller mindre end tidligere opgjort.

Borgerrepræsentationens Sekretariat har som sin vurdering anført, at sagernes omstændigheder sandsynliggjorde, at der ikke er et dokumenterbart tab, og at du ikke har kunnet fremlægge den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem deltagelsen i de pågældende møder m.v. og det faktisk lidte tab.

Ved vurderingen af, at sagens omstændigheder sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumenterbart tab, har Borgerrepræsentationens Sekretariat lagt vægt på dine egne udtalelser, blandt andet i et notat, som var vedlagt revisorerklæring af 6. december 2012, hvor du blandt andet anførte:

> ”Når arbejdet i BR, udvalg og øvrige politiske hverv lægger hindringer i vejen for opsøgende markedsføring og forhandling eller helt opgives, fordi andre erhvervsaktiviteter ikke levner tid til nye opgaver, så opstår den erhvervsmæssige aktivitet af

gode grunde ikke. Det er følgelig ikke muligt at dokumentere den udeblevne erhvervsmæssige aktivitet (…)
Det samlede billede er, at en mulig indtægt, der forhindres af det politiske arbejde, ikke kan dokumenteres time for time. Det giver i det hele taget ikke mening at bede politikeren skrive timesedler for arbejde, der ikke er kommet i opgaveporteføljen for dermed at dokumentere et indtægtstab. Det kan aldrig blive andet end et skøn …"

Borgerrepræsentationens Sekretariat har desuden lagt vægt på, at din revisor i revisorerklæringer har formuleret sig på en sådan måde, at revisoren efter sekretariatets vurdering ikke med sikkerhed har erklæret, at du har lidt et tab, herunder størrelsen af et eventuelt tab, og at du dermed var berettiget til den opgjorte erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Sekretariatet har henvist til, at din revisor i sin erklæring af 6. december 2012 anførte følgende:

"…
Ifølge udateret notat fra Intern Revision i Københavns Kommune kræves dokumentation for anmodningen fra kunderne om levering af tjenesteydelser samt A's eventuelle afvisning af at levere de ønskede tjenesteydelser. En sådan dokumentation eksisterer ikke - dels fordi de fleste henvendelser fra kunder sker telefonisk og dels fordi A ikke har haft den fornødne tid til at markedsføre sin virksomhed. Grundet ovenstående er det ikke muligt at dokumentere størrelsen af indtægtstabet. …"

Borgerrepræsentationens Sekretariat har endvidere henvist til, at din revisor tilsvarende i henholdsvis revisorerklæring af 17. september 2013 vedrørende regnskabsåret 2011 og i revisorerklæring af 15. august 2014 vedrørende regnskabsåret 2012 anførte, at:

"[…] Der findes ikke dokumentation for, at A har afvist at levere tjenesteydelser (bortset fra en enkelt mail fra AOF), da de fleste henvendelser fra kunder sker telefonisk. Herudover har A ikke haft den fornødne tid til at markedsføre sin virksomhed […] Opgørelsen af tabt arbejdsfortjeneste samt nøjagtigheden og fuldstændigheden af de oplysninger, der er anvendt til opgørelsen, er A's ansvar […]".

"[…] Der findes ikke dokumentation for, at A har afvist at levere tjenesteydelser (bortset fra en enkelt mail fra AOF). Ønsket om en sådan dokumentation blev først oplyst A ultimo 2012, og var derfor af gode grunde ikke indsamlet […]".

Borgerrepræsentationens Sekretariat har vurderet, at dine egne tilkendegivelser samt konklusionerne i revisorens erklæringer udgjorde omstændigheder, som sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumenteret tab.

Borgerrepræsentationens Sekretariat genoptog sagerne efter modtagelse af nye revisorerklæringer af 18. maj 2015 vedrørende 2011 og 2012, i hvilke konklusionen for begge år er, at opgørelse vedrørende tabt arbejdsfortjeneste for dig i al væsentlighed er i overensstemmelse med de af kommunen vedtagne retningslinjer af 13. december 2007.

Efter modtagelse af revisorerklæringerne af 18. maj 2015 har Borgerrepræsentationens Sekretariat opfordret dig til at fremsende den dokumentation, der ligger til grund for de nye revisorerklæringer. Borgerrepræsentationens Sekretariat har henvist til, at sagens historik og forudsætningerne i vederlagsvejledningen om, at "de foreliggende omstændigheder i øvrigt (skal) sandsynliggøre, at det påståede tab er lidt", vanskeliggør, at de modtagne erklæringer alene lægges til grund.

Efter at du har meddelt, at der ikke er bilag, som ikke allerede er lagt frem, har Borgerrepræsentationens Sekretariat meddelt, at den har foretaget en samlet juridisk afvejning af dine sager om udbetalt erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012, og at det fortsat er sekretariatets vurdering, at der er omstændigheder, som sandsynliggør, at der ikke er et dokumenterbart tab, og at du fortsat ikke har kunnet fremlægge den fornødne dokumentation.

På den baggrund har kommunen fastholdt sine afgørelser.

Vedrørende dine bemærkninger om, at der efter, at du tilsluttede dig ordningen med erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, blev opstillet et stort regelværk, som du burde have været gjort bekendt med fra begyndelsen, lægger Ankestyrelsen til grund, at alle medlemmer af Borgerrepræsentationen hvert år i november/december forud for tilmeldingsfristen til ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, herunder også for årene 2011 og 2012, har modtaget en skriftlig vejledning om indholdet af og vilkårene for ordningen. Vejledningen var vedlagt de af Borgerrepræsentationen vedtagne retningslinjer for ordningen samt gengivelse af kommunestyrelseslovens §§ 16 og 16 a, vederlagsbekendtgørelsens §§ 4 og 5 og Økonomi- og Indenrigsministeriets vederlagsvejledning afsnit 2.1.3 om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Ankestyrelsen lægger endvidere til grund, at du er blevet vejledt om, hvorledes ordningen blev administreret, herunder det forhold, at sekretariatets kontrol umiddelbart alene bestod i en kontrol af, om – og hvornår – den oplyste aktivitet havde fundet sted, og om der var tale om en aktivitet, der gav ret til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Kontrollen omfattede derimod ikke oplysningerne om størrelsen af det lidte tab.

Ankestyrelsen finder på baggrund heraf, at du var fyldestgørende vejledt om din retsstilling med hensyn til dokumentationskrav ved valg af ordningen om erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, herunder om, at retten til erstatning for tabt arbejdsfortjeneste ville afhænge af den dokumentation, som kommunen efterfølgende krævede.

Vedrørende et paradigme udarbejdet af kommunen i 2013 til brug for revisorerklæringer i fremtidige sager om erstatning for tabt arbejdsfortjeneste har vi endvidere noteret os kommunens oplysning om, at du ikke modtog paradigmet, da det svarede til den rådgivning, som du og din revisor havde modtaget vedrørende de indholdsmæssige krav til konklusionen i revisorerklæringen. Vi har endelig noteret os kommunens bemærkning om, at det afgørende i sagerne ikke har været anvendelsen af paradigmet, men at du efter kommunens vurdering ikke har fremlagt den fornødne dokumentation for et tab, der berettiger til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, ligesom der ifølge kommunens vurdering ikke er påvist den fornødne årsagssammenhæng mellem et eventuelt tab og varetagelsen af det kommunale hverv.

På baggrund af ovenstående finder vi ikke grundlag for at antage, at det har haft betydning for din mulighed for at opfylde kommunens dokumentationskrav, at kommunen ikke gjorde dig bekendt med paradigmet ved dets udarbejdelse.

Vi har ikke fundet grundlag for at sammenholde spørgsmålet om betydningen af kommunens vejledning af et medlem af kommunalbestyrelsen i Folketingets Ombudsmands udtalelse nr. 2011 20-1 af 17. februar 2011 med kommunens vejledning i denne sag, da ombudsmandens udtalelse vedrører et internt regelgrundlag, som var forskelligt fra de af kommunen vedtagne retningslinjer pr. 1. januar 2008.

Vi finder ikke grundlag for at anfægte kommunens forklaring om, at årsagen til, at kommunen har krævet yderligere dokumentation i dine sager for 2011 og 2012 er, at sagernes omstændigheder sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumenterbart tab. Vi har i denne forbindelse noteret os ovenstående bemærkninger fra kommunen om de oplysninger, den har lagt vægt på vedrørende dine egne udtalelser og din revisors erklæringer. Vi har endvidere noteret os kommunens oplysning om, at der i andre medlemmers sager, til forskel fra din sag, ikke har været omstændigheder, der sandsynliggjorde, at der ikke var et dokumenterbart tab.

På baggrund af ovenstående finder vi ud fra de foreliggende oplysninger ikke umiddelbart grundlag for at antage, at der ved kommunens behandling af din sag har været tale om usaglig forskelsbehandling, men at omstændighederne i din sag har været afgørende for kommunens konkrete vurdering af nødvendigheden af den krævede dokumentation.

Vedrørende dine bemærkninger om, at kommunen ikke har givet din sag en konkret skønsmæssig behandling, og at kommunen i den forbindelse efter din opfattelse med tilbagevirkende kraft har indført dokumentationskrav over for dig, har vi noteret os kommunens bemærkning om, at den har truffet sine afgørelser på baggrund af en grundig samlet og konkret vurdering af alle sagens oplysninger, og at du desuden er blevet hørt gentagne gange, inden kommunen traf afgørelser i sagerne.

På baggrund af ovenstående, herunder de ovenfor nævnte af kommunen anførte konkrete begrundelser for kommunens afgørelser, finder vi ikke, at kommunen ved sine afgørelser har undladt at tage individuel stilling til sagens oplysninger, ligesom vi ikke finder grundlag for at antage, at kommunens interne retningslinjer udelukker lovlige kriterier fra at komme i betragtning. Vi finder endvidere ikke grundlag for at antage, at kommunen med tilbagevirkende kraft har indført dokumentationskrav over for dig. Vi henviser til, at det af kommunens retningslinjer, gældende fra 1. januar 2008, fremgår, at der i nødvendigt omfang skal indgå dokumenter, materialer eller andre oplysninger af ekstern karakter, som sandsynliggør, at vedkommende har måttet afslå indtægter i den periode, ordningen er valgt, og at kommunen i helt særlige tilfælde kan kræve alle nødvendige oplysninger forelagt.

Vedrørende dine bemærkninger om kommunens pligt til i overensstemmelse med sædvanlige forvaltningsretlige regler at sørge for sagens oplysning bemærker vi, at det efter Ankestyrelsens opfattelse følger af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 5, at det påhviler det kommunal-bestyrelsesmedlem, der vælger ordningen med erstatning for dokumenteret tabt arbejds-fortjeneste, at fremskaffe de fornødne oplysninger til dokumentation af den tabte arbejds-fortjeneste. Hvad angår vejledning om sagens oplysning, følger det af forvaltningslovens § 7, stk. 1,

at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Vi har i denne forbindelse noteret os kommunens oplysninger om, at den i sagen har vejledt dig og din revisor nærmere om de indholdsmæssige krav til dokumentationen.

Ankestyrelsen finder således, at kommunens skøn vedrørende afgørelsen af, om du har opfyldt kravet til dokumentation af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste som følge af deltagelse i det kommunale hverv, er udøvet inden for de rammer, som lovgivningen sætter.

Vi finder ikke grundlag for at antage, at kommunen har inddraget ulovlige kriterier ved sin vurdering af kravet til dokumentation.

Vi finder, at kommunens oplysning af sagen er foretaget i overensstemmelse med de af Borgerrepræsentationen vedtagne retningslinjer.

Samlet set finder Ankestyrelsen ikke grundlag for at antage, at kommunen ved sin afgørelse af, om du har opfyldt dokumentationskravet i forbindelse med erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i 2011 og 2012, har handlet i strid med regler, hvis overholdelse påses af Ankestyrelsen.

For så vidt angår spørgsmålet om kommunens forpligtelse til at søge beløbene tilbagebetalt, bemærker vi, at kommunen ikke må afholde udgifter uden hjemmel, og at kommunen i øvrigt har en almindelig forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt.

Vi finder således, at kommunen ved at beslutte at søge uberettiget udbetalte beløb tilbagebetalt, handler i overensstemmelse med ovennævnte principper.

Det afhænger af en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i det enkelte tilfælde, om fejlagtigt udbetalte beløb bør kræves tilbagebetalt.

Vurderingen af, om du er forpligtet til faktisk at tilbagebetale de omhandlede beløb, beror på almindelige privatretlige regler.

En sådan vurdering er et privatretligt/obligationsretligt spørgsmål, som falder uden for Ankestyrelsens kompetence. Afgørelsen af dette spørgsmål henhører under domstolene.

Kopi af dette brev er sendt til Københavns Kommune.

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

Venlig hilsen

Susanne Hansgaard