

Enhed
Forvaltningsjura

Sagsbehandler
-

Koordineret
med

Sagsnr.
2022 - 1653

Doknr.
503760

Dato
07-04-2022

Notat om muligheden for at dispensere fra fristerne for valg af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste

Baggrund

[...] Kommune har ved brev af 18. marts 2022 rettet henvendelse til Indenrigs- og Boligministeriet om et byrådsmedlems ønske om ændring af valg af vederlag fra fast vederlag til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

[...] Kommune oplyser, at der i forbindelse med kommunalvalget november 2021 blev indvalgt fire partier med kun en enkelt repræsentant hver i [...] Byråd, heraf var to helt nye partier. Det fremgår videre af kommunens henvendelse, at de nye byrådsmedlemmer i december 2021 blev informeret omkring valget mellem at modtage fast vederlag eller erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, og at byrådsmedlemmerne i henhold til lovgivningen valgte afregningsform inden den 1. februar 2022.

[...] Kommune oplyser på den baggrund, at et af de nye byrådsmedlemmer den 4. februar 2022 har fremsendt et ønske om at få lov at ændre sit valg af vederlag fra fast vederlag til erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Kommunen oplyser, at årsagen bl.a. er, at vedkommende ikke har været klar over mødemængden i forhold til byrådsarbejdet på tidspunktet for valg af honorering.

[...] Kommune oplyser afslutningsvist, at kommunen anbefaler, at man imødekommer ønsket om at ændre valg af honorering taget i betragtning af de mange møder i det første år efter et valg, samt at ønsket kommer umiddelbart i forlængelse af fristen for afgivelse af ønske om vederlag.

Reglerne

§ 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019, er sålydende:

”Stk. 5. Et medlem kan vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. I så fald reduceres det faste vederlag. Valget foretages med virkning for et regnskabsår ad gangen. Erstatning ydes for deltagelse i de i stk. 1, litra a-e, nævnte møder m.v. Herudover kan kommunalbestyrelsen beslutte at yde erstatning til et medlem for udførelse af de i stk. 1, litra f, nævnte aktiviteter. Erstatningen kan pr. dag højst udgøre det femdobbelte af det diætbeløb, som af økonomi- og indenrigsministeren er fastsat for møder af ikke over 4 timers varighed, jf. § 16 a, stk. 2. Økonomi- og indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om ydelse af erstatningen, herunder om reduktion af det faste vederlag.”

Bekendtgørelse nr. 2001 af 28. oktober 2021 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsbekendtgørelsen), indeholder følgende bestemmelse i § 2, stk. 3:



”Stk. 3. Det faste vederlag reduceres med 20.741 kr., såfremt et medlem har valgt at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, jf. § 5. Reduktionen i det faste vederlag efter 1. pkt. reguleres som det faste vederlag efter stk. 2, 1. og 2. pkt. Ved reguleringen anses det i 1. pkt. anførte beløb som grundbeløb pr. 1. april 2016. Valget skal foretages forud for og med virkning for ét regnskabsår ad gangen. For det første år i valgperioden skal valget dog først foretages inden den 1. februar.”

Af kommunestyrelsesloven med kommentarer, 2010, fremgår (s. 164), at der ikke er hjemmel til at fravige bestemmelsen i lovens § 16, stk. 5, 3. pkt., om, at valget sker for et år ad gangen, uanset om der i løbet af året indtræder uforudsete ændringer i kommunalbestyrelsesmedlemmets indtjeningsforhold, som ændrer forudsætningerne for det foretagne valg.

Af vederlagsvejledningens afsnit 2.1.3.1 fremgår ligeledes:

”Valget skal foretages forud for og med virkning for ét regnskabsår ad gangen, dog skal valget for det første år i valgperioden foretages inden 1. februar, jf. § 2, stk. 3, 4. og 5. pkt., i bekendtgørelsen. Der er ikke hjemmel til at fravige dette, uanset at der i løbet af året indtræder uforudsete ændringer i kommunalbestyrelsesmedlemmets indtjeningsforhold, eller vedkommende af andre årsager ønsker at ændre sit valg.”

Af § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse følger således, at valget af at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste foretages med virkning for et regnskabsår ad gangen.

Af vederlagsbekendtgørelsens § 2, stk. 3, 4. pkt., følger, at valget skal foretages forud for og med virkning for ét regnskabsår ad gangen. Af bekendtgørelsens § 2, stk. 3, 5. pkt. følger, at for det første år i valgperioden skal valget dog først foretages inden den 1. februar.

Ministeriets praksis

Ministeriet har flere gange udtalt, at der ikke er hjemmel til at ændre valget af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste. Se bl.a. notat af 7. februar 2018¹, hvor et medlem af Borgerrepræsentationen i Københavns Kommune i løbet af januar måned 2018 (første år i valgperioden efter KV17) havde valgt at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, men den 5. februar 2018 meddelte, at hun har fortrudt. Følgende fremgår om ministeriets overvejelser:

”Reglerne om, at valget af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste gælder for et regnskabsår ad gangen, understøtter dels et hensyn til, at man ikke skal kunne omgå reglerne ved at udskyde sin stillingtagen for at vælge det, der viser sig at være den mest fordelagtige form for vederlæggelse, dels et hensyn administrativ enkelhed.

I den her omhandlede sag kan det være vanskeligt at få øje på tungtvejende hensyn til administrative forhold eller risiko for omgåelse. Det kunne give anledning til at overveje, om man ud fra en annullationstankegang kunne anerkende, at en tilkendegivelse om valg af tabt arbejdsfortjeneste kan trækkes tilbage, så længe valget endnu ikke er effektueret, f.eks. før første udbetaling.

Henset til den klare regulering og ministeriets praksis, der bl.a. omfatter en sag, hvor årsagen til ønsket om at ændre beslutning ligeledes opstår inden afregning for den første måned i regnskabsåret, findes sådanne overvejelser imidlertid ikke at kunne føre til et andet resultat.

På den baggrund indstilles det, at det meddeles Københavns Kommune, at der ikke er hjemmel til at ændre en beslutning om valg af tabt arbejdsfortjeneste efter udløbet af den frist, inden for

¹ Bilag 1



hvilken valget efter vederlagsreglerne skal træffes – uanset årsagen til, at vedkommende ønsker at ændre sit valg.”

Se også bl.a. notat af 19. maj 2014, notat af 1. februar 2010 og notat af 2. februar 2007², hvor ministeriet bl.a. oplyste, at der ikke er mulighed for at fravige fristen pga. ændringer i indtjeningsforhold m.v.

Se også notat af 2. marts 2000, hvor det bl.a. fremgår, at der ikke er hjemmel til i løbet af året at ændre valget, uanset at ændringen vil blive tillagt virkning fra den 1. januar. Følgende fremgår af notatet:

”Det fremgår således af § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, at valget skal foretages for et regnskabsår ad gangen. Det følger endvidere af bekendtgørelse om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv, at valget skal foretages forud for og med virkning for et regnskabsår ad gangen. Den eneste undtagelse herfra er, at den pågældende det første år i valgperioden kan træffe valget inden den 1. februar.

Såfremt der gives mulighed for i løbet af regnskabsåret at ændre sit valg eller fravalg, vil dette kunne føre til omgængelssituationer, hvor det pågældende medlem udskyder sin stillingtagen med henblik på at vælge den mest fordelagtige form for vederlæggelse – uanset at valget eller fravalget i så fald har virkning fra den 1. januar.

I den kommenterede kommunale styrelseslov, side 77, er endvidere anført følgende vedrørende § 16, stk. 5:

”Der er ikke hjemmel til at fravige bestemmelsen om, at valget sker for et år ad gangen, uanset om der i løbet af året indtræder uforudsete ændringer i kommunalbestyrelsesmedlemmets indtjeningsforhold, som ændrer forudsætningerne for det foretagne valg.”

Det anførte synes at henvise til den situation, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem ønsker at ændre sit valg for fremtiden, men findes også at kunne dække en situation som den foreliggende, hvor valget ønskes ændret med tilbagevirkende kraft, fordi det pågældende medlem ikke har været tilstrækkeligt forudseende.”

Ministeriet meddelte ifølge notatet på den baggrund kommunen, at

”valget af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste i henhold til § 2, stk. 4, i bekendtgørelsen om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv skal foretages forud for regnskabsåret, og at der ikke er hjemmel til i løbet af året at ændre valget – uanset at ændringen vil blive tillagt virkning fra den 1. januar.”

Se herudover den daværende social- og indenrigsministers svar af 2. december 2019³ til et byrådsmedlem i Aalborg Kommune, som havde foreslået, at kommunalbestyrelsesmedlemmer skulle kunne vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste med en måneds varsel og ikke kun for et regnskabsår ad gangen. Ministeren oplyste bl.a., at ”Hvis ordningen med erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste blev en ordning, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer hver især kunne melde sig ind og ud af henover året, alt efter hvad der er mest fordelagtigt, er det min bekymring, at ordningen vil blive unødigt uoverskuelig og vanskelig for kommunerne at administrere.”

Følgende fremgår om ministeriets overvejelser i den forbindelse:

”Efter de nuværende regler kan et medlem af kommunalbestyrelsen vælge at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste med den virkning, at det faste vederlag bliver reduceret med knap 21.000 kr. årligt. Valget af denne vederlagsmodel skal ifølge lov om kommunernes

² Ibid.

³ Bilag 2



styrelse og vederlagsbekendtgørelsen foretages forud for og med virkning for ét regnskabsår ad gangen. For det første år i valgperioden kan valget dog foretages frem til den 1. februar. Der er ikke hjemmel til administrativt at fravige bestemmelsen om, at valget sker for et år ad gangen, uanset om der i løbet af året indtræder uforudsete ændringer i kommunalbestyrelsesmedlemmets indtjeningsforhold, som ændrer forudsætningerne for det foretagne valg. Ministeriet kan således heller ikke give dispensation.

Hvis det blev muligt at ændre sit valg eller fravalg af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste i løbet af regnskabsåret, med virkning for hele året, ville det efter Forvaltningsjuras opfattelse kunne føre til omgåelsessituationer, hvor det enkelte medlem kunne udskyde sin stillingtagen med henblik på at vælge den mest fordelagtige form for vederlæggelse.

Hvis det blev muligt, at politikerne på et hvilket som helst tidspunkt i løbet af året hver især kunne tilvælge ordningen, om end kun fremadrettet, således som LL's forslag må forstås, ville det med samme argumentation kunne anføres, at en politiker også burde kunne fravælge ordningen igen, hvis forudsætningerne ændrer sig i løbet af året. Det er Forvaltningsjuras vurdering, at en ordning, som man kan tjekke ind og ud af gennem året, også ville være i risiko for spekulation, og at den samtidig ville risikere at blive unødigt uoverskuelig og vanskelig for kommunerne. Det bemærkes, at det er ministeriets indtryk, at ordningen i forvejen ikke altid opleves som helt enkel for kommuner og regioner at administrere.”

Overvejelser og indstilling

[...] Kommunes henvendelse giver anledning til følgende overvejelser:

Kan og skal ministeriet imødekomme ønsket om dispensation?

Der er ikke hjemmel til at fravige bestemmelsen i § 16, stk. 5, i lov om kommunernes styrelse, om, at valget sker med virkning for et regnskabsår ad gangen, uanset om der i løbet af året indtræder uforudsete ændringer i kommunalbestyrelsesmedlemmets indtjeningsforhold, som ændrer forudsætningerne for det foretagne valg.

Ministeriet lægger således den lovforklaring til grund, som fremgår af ministeriets notat af 2. marts 2000, som indebærer, at der ikke er hjemmel til at fravige bestemmelsen om, at valget sker for et år ad gangen, hverken i den situation hvor et kommunalbestyrelsesmedlem ønsker at ændre sit valg for fremtiden eller i den situation, hvor valget ønskes ændret med tilbagevirkende kraft.

Denne fortolkning er lagt til grund i ministeriets senere praksis, jf. notat af 1. februar 2010, notat af 19. maj 2014 og notat af 7. februar 2018.

Reglerne om, at valget af erstatning for tabt arbejdsfortjeneste gælder for et regnskabsår ad gangen, understøtter dels et hensyn til, at man ikke skal kunne omgå reglerne ved at udskyde sin stillingtagen for at vælge det, der viser sig at være den mest fordelagtige form for vederlæggelse, dels et hensyn administrativ enkelhed.

Det kan i denne sag være vanskeligt at få øje på tungtvejende hensyn til administrative forhold eller risiko for omgåelse. Kommunen har videre pegt på et helt konkret behov.

Henset til den klare regulering og ministeriets praksis, findes der imidlertid ikke at være hjemmel til at fravige ministeriets lovforklaring og praksis. En eventuel dispensation vil således gå imod ministeriets lovforklaring og praksis, se navnlig seneste notat af 7. februar 2018, hvor et kommunalbestyrelsesmedlem den 31. januar 2018 valgte at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, men den 5. februar 2018 fortrød.



Følgende fremgår bl.a. om en regeludstedende myndigheds mulighed for at dispensere fra egne regler af Forvaltningsret, 2018, Niels Fenger (red.) s. 304:

”Mens adgang til at dispensere fra en lov kræver hjemmel i lov, antages det, at den myndighed, der selv har udstedt en anordning, kan dispensere fra anordningen. Det gælder, selv om der ikke er indsat en udtrykkelig regel herom, jf. Justitsministeriets vejledning nr. 153 af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter, pkt. 63. [...] Bag synspunktet ligger den betragtning, at når den regeludstedende myndighed kan ændre selve reglen, kan den også gøre konkret undtagelse fra reglen. Dette kan dog selvsagt kun ske inden for rammerne af bemyndigelsen i loven, herunder til at udstede og ændre bekendtgørelsen. Hvis der kan forudses et behov for at dispensere, bør myndigheden indsætte en formel dispensationsbestemmelse i anordningen af hensyn til at sikre en ligelig behandling af borgerne, både hvad angår forvaltningens behandling af enkeltsager og i henseende til borgernes mulighed for at kende deres retsstilling.”

Følgende fremgår bl.a. om lighedsgrundsætningen af Forvaltningsret, 2018, Niels Fenger (red.) s. 358:

”Lighedsgrundsætningen er heller ikke til hinder for ændring af praksis eller andre interne regler, selvom reglerne lovlige, når blot der er tale om generel ændring og ikke en enkeltstående vilkårlig fravigelse fra reglen, idet regelændringen naturligvis skal være forenelig med loven, være sagligt begrundet og overholde de øvrige retsgrundsætninger. [...]”

Det vil efter Forvaltningsjuras opfattelse kræve en ændring af lov om kommunernes styrelse, såfremt der skal kunne gives dispensation.

På den baggrund indstilles det, at det skriftligt meddeles [...] Kommune, at der ikke er hjemmel til at ændre en beslutning om valg af erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste efter udløbet af den frist, inden for hvilken valget efter vederlagsreglerne skal træffes – uanset årsagen til, at vedkommende ønsker at ændre sit valg.