

Notat

Om henvendelse fra Silkeborg Kommune om privat anvendelse af mobiltelefoner, der er stillet til rådighed for kommunalbestyrelsesmedlemmer

Dette notat er en renskrift og anonymisering af Økonomi- og Indenrigsministeriets baggrundsnotat af 3. februar 2014, Forvaltningsjura, sagsnr. 2013-12338, foretaget den 10. maj 2024 af Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Baggrund

Silkeborg Kommune har ved brev af 19. december 2013 anmodet Økonomi- og Indenrigsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt der er lovhjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan beslutte, at mobiltelefoner, der er udleveret til kommunalbestyrelsens medlemmer, jf. kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., tillige må anvendes til privat brug.

Det er oplyst, at privat anvendelse reelt ikke vil medføre væsentlige meromkostninger for Silkeborg Kommune, idet abonnementet er inkl. fri tale (indenlands), fri SMS og fri data. Det er endvidere oplyst, at privat anvendelse i givet fald vil skulle beskattes efter gældende regler.

Vurdering

1. Kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., (lovbekendtgørelse nr. 971 af 25. juli 2013) har følgende indhold:

”Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i stk. 1 nævnte møder m.v., eller beslutte at yde anden støtte i forbindelse hermed.”

Forud for vedtagelsen af kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, i 1995 [*lov nr. 380 af 14. juni 1995*] blev mulighederne for at yde praktisk støtte og stille hjælpemidler mv. til rådighed i forbindelse med kommunalbestyrelsesmedlemmers varetagelse af hvervet overvejet i betænkning 894/1980 om kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår mv., side 180 f.:

”Derimod er der efter gældende ret intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen beslutter at yde en sådan støtte til dens enkelte medlemmer, når den har direkte forbindelse med det kommunale hverv, og ikke har politisk ”slagside”. Som eksempler på en sådan støtte kan nævnes sekretærhjælp, kopiering, kursusstøtte, udlån af lokaler, telefonabonnement og specialudstyr, avisabonnement, evt. udklipsservice, materialer eller faglitteratur osv.

[...]

Formen for støtte kan selvsagt variere betydeligt afhængigt af formålet, og kan eventuelt grænse op til ren økonomisk støtte derved, at der stilles et beløb til rådighed for de enkelte medlemmer til indkøb af bestemte ydelser eller ting. Når det blot sikres, at beløbet kun anvendes til formål, som har nøje sammenhæng med varetagelsen af medlemmets kommunale hverv, kan en sådan ordning næppe frembyde væsentlige styrelsesmæssige

betænkeligheder. De kommunalbestyrelser, som etablerer sådanne ordninger, er ansvarlige for, at en sådan sikring er effektiv.

[...]

Det må også på dette område antages, at de enkelte kommunalbestyrelser bedst kan vurdere behov og muligheder. Udvalget skal derfor alene henstille, at kommunalbestyrelserne overvejer de muligheder, som den gældende lovgivning frembyder, med hensyn til at støtte medlemmerne i det kommunale arbejde.”

I den senere Betænkning nr. 1271/1994 fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg om kommunalpolitikernes arbejdsvilkår og repræsentation i de kommunale råd (Kommunalpolitikernes arbejdsvilkår) anføres mere specifikt, side 54, om hjemmelsgrundlaget for at yde en sådan støtte:

“Kommunalbestyrelsen har herudover — uden udtrykkelig lovhjemmel — mulighed for at godtgøre øvrige udgifter i forbindelse med hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem. Der kan være tale om udgifter til pasning af børn og syge pårørende, fysisk handicappedes nødvendige udgifter til varetagelse af hvervet, telefon- og telefaxudgifter.”

På baggrund af udvalgets anbefalinger om at skabe et klart hjemmelsgrundlag for at godtgøre udgifter og yde anden støtte i forbindelse med hvervet blev der ved lov nr. 380 af 14. juni 1995 indsat ny § 16, stk. 11. I bemærkningerne til bestemmelsen anføres (FT 1994-95, tillæg A, bind II, side 2088 h.sp.):

“Stk. 11 omhandler den fakultative mulighed for kommunalbestyrelsen for at træffe beslutning om, at der skal ske godtgørelse af udgifter mv.

Kommunalbestyrelsen kan i henhold til 1. pkt. beslutte, at der til medlemmerne i forbindelse med udførelse af aktiviteter nævnt i stk. 1, litra f — dvs. udførelse af andre aktiviteter end deltagelse i møder og kurser mv. — skal ydes de godtgørelsestyper, der er angivet i stk. 10.

Kommunalbestyrelsen kan i henhold til 2. pkt. beslutte at godtgøre andre udgifter, som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af kommunale hverv eller beslutte at yde anden støtte i den forbindelse.

De foreslåede ændringer følger i det væsentlige forslag fra udvalget vedrørende kommunalpolitikernes arbejdsvilkår, jf. side 64 —66 i betænkningen.”

Ministeriet har i notat af 1. maj 2000 om muligheden for at godtgøre udgifter til behandling for alkoholmisbrug [*resumédatabasen 00.5.7.*] udtalt, at der ikke er grundlag for at antage, at området for, hvad der kan ydes udgiftsgodtgørelse og støtte til, blev ændret med vedtagelsen af 16, stk. 11, 2. pkt. i 1995.

I den kommenterede kommunestyrelseslov (2. udgave), side 169, anføres i relation til § 16, stk. 11:

“Som eksempler på andre udgifter, kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde godtgørelse for, jf. stk. 11, 2. pkt., kan nævnes støtte til sekretærhjælp, kopiering, pc, telefax samt telefon- og avis abonnemeter. Udgifterne skal være tilknyttet det kommunale hverv i modsætning til f.eks. private eller partipolitiske forhold.”

Vejledning nr. 9 af 9. februar 2007 om vederlag, diæter, pension mv. for varetagelsen af kommunale hverv anføres under kap. 4, pkt. 4.1.2.:

“Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte at godtgøre andre udgifter, som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af kommunale hverv, eller beslutte at yde anden støtte i den forbindelse. Kommunalbestyrelsen kan f.eks. beslutte at godtgøre udgifter til telefon, telefax, internetadgang, avishold mv. eller beslutte at stille lokaler eller pc til rådighed. Ministeriet har i en konkret sag meddelt, at betaling for et kommunalbestyrelsesmedlems behandling for alkoholmisbrug ikke er omfattet af § 16, stk. 11, da støtten ikke findes at have en sådan nær sammenhæng med udførelsen af de aktiviteter, som den pågældende varetager i sin egenskab af kommunalbestyrelsesmedlem, som må kræves for at yde støtte i medfør bestemmelsen. Tilsvarende har ministeriet udtalt, at bestemmelsen ikke giver hjemmel til, at en kommune afholder udgifter til betaling af forsikringspræmien for en sundhedsforsikring for kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der dækker udgifter til operationer.

Bestemmelsen er ikke til hinder for, at der fastsættes et maksimumbeløb, inden for hvilket støtte kan ydes — f.eks. avisabonnement til én avis.”

2. Økonomi- og Indenrigsministeriet har tidligere taget stilling til, om en kommune kan stille fri telefon til rådighed for en borgmester og medlemmer af kommunalbestyrelsen.

I notat af 25. september 2012 [*Se resumé af 9. oktober 2012, der er offentliggjort på resumédata-basen 12.5.5*] anføres følgende om fri telefon til en borgmester:

- “at bestemmelsen i lovens § 16, stk. 11, giver adgang til at godtgøre udgifter til telefonudgifter, som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i § 16, stk. 1 nævnte møder mv.
- [...]
- at det må antages, at det ligger inden for kommunens driftsmæssige råderum at stille en telefon til rådighed for borgmesteren, så længe borgmesterens brug af telefonen står i direkte forbindelse med varetagelsen af borgmesterhvervet.
- at borgmesteren således som udgangspunkt ikke må bruge telefonen privat [...]“

I notat af 25. november 2013 [*resumédata-basen 13.5.19*] anføres følgende om fri telefon til kommunalbestyrelsesmedlemmer:

“Det bemærkes desuden, at man på det kommunale område hidtil har anvendt Finansministeriets regler om telefongodtgørelse og tjenestestedstelefoner. Cirkulæret herom (nr. 11 af 10. juli 1995) er siden blevet ophævet (ved cirkulære nr. 9615 af 15. april 2002), hvorefter der ikke er “nogen aftalemæssig begrænsning i institutionernes adgang til efter tjensteligt behov at betale helt eller delvist for telefonudgifter mv.

Der er således efter Økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering ikke noget til hinder for, at en kommune stiller en telefon til rådighed for et kommunalbestyrelsesmedlem, jf. kmstl. § 16, stk. 11, 2. pkt., så længe brugen af telefonen står i direkte forbindelse med varetagelsen af hvervet.

Der skal dog være tale om en udgift, “som er forbundet med kommunalbestyrelsesmedlemmernes deltagelse i de i stk. 1 nævnte møder mv., eller [... være ... i forbindelse hermed.” Derfor er det økonomi- og Indenrigsministeriets vurdering, at telefonen som udgangspunkt ikke må benyttes til privat brug (dvs. fri telefon).

Det har i den sammenhæng ingen betydning, om telefonen bliver beskattet efter reglerne om fri telefon.”

Ministeriet har i notat af 1. maj 2000 om behandling for alkoholmisbrug og i notat af 4. februar 2013 om godtgørelse af udgifter til medielicens afvist, at der var hjemmel hertil i § 16, stk. 11, 2. pkt.

I ministeriets notat af 1. maj 2000 [*resumédatabasen 00.5.7.*] anføres:

“Det fremgår af loven, at den udgiftsgodtgørelse eller støtte, der ydes efter § 16, stk. 11, skal være forbundet med varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem. Det fremgår således også af betænkningen, at støtte må have direkte forbindelse til det kommunale hverv, og at det må sikres, at støtten kun anvendes til formål, som har nøje sammenhæng med varetagelsen af medlemmets kommunale hverv.

(...)

Selv om gennemførelsen af en behandling for alkoholmisbrug er af betydning for varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, er det på den baggrund 4. kommunekontors opfattelse, at der ikke i § 16, stk. 11, er hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan betale for et kommunalbestyrelsesmedlems gennemførelse af en sådan behandling.”

I notat af 4. februar 2013 [*resumédatabasen 13.5.7.*] anføres:

“En husstands medielicens dækker således alle de licenspligtige apparater; også dem der er i bilen, sommerhuset eller en båd, og alle over 18 år, som har et eller flere licenspligtige apparater, skal være dækket af en licens. Det gælder uanset hvor meget man bruger apparatet, hvilke kanaler man ser og hører, og hvilke websteder man besøger.

På baggrund af ovenstående kriterier i licensbekendtgørelsen vurderes det, at betalingen af licens ikke har en nær sammenhæng med udførelsen af de aktiviteter, som den pågældende varetager i sin egenskab af kommunalbestyrelsesmedlem, idet man betaler for licenspligtige apparater i sin husstand og ikke tor hvad disse benyttes til. Hertil kommer, at det ikke vurderes at være en forudsætning for at varetage hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, at den pågældende kan modtage og se tv-programmer, f.eks. på den regionale tv-kanal.”

Det følger af den nævnte praksis, at der ikke kan afholdes udgifter, som ikke er forbundet med hvervets varetagelse efter § 16, stk. 1.”

På denne baggrund må det anses som udelukket, at der godtgøres eller afholdes ekstraudgifter til en ordning, hvormed et kommunalbestyrelsesmedlem kan anvende en telefon stillet til rådighed for varetagelsen af hvervet til private formål. Dette gælder, uanset om udgifterne er af beskedent omfang.

3. De under pkt. 2 nævnte udtalelser om adgangen til at stille en telefon til rådighed for varetagelse af møder mv., jf. § 16, stk.1, udelukker som udgangspunkt, at en telefon må benyttes til privat brug. Begge udtalelser synes dog at være koncentreret om spørgsmål om, hvilke udgifter der kan afholdes i medfør af § 16, stk. 11, og der er således formentlig ikke taget stilling til, om det tilsvarende gælder, hvis privat anvendelse ikke er forbundet med merudgifter. I ingen af sagerne ses der at være givet oplysninger om abonnementsform og priser.

Tilsvarende synes spørgsmålet heller ikke at være overvejet i de to nævnte sager om medielicens og behandling for alkoholmisbrug, idet udgifterne i disse tilfælde ikke havde tilstrækkelig nær sammenhæng med udførelsen af de aktiviteter, som den pågældende varetager i sin egenskab af kommunalbestyrelsesmedlem.

De under pkt. 1 nævnte forarbejder mv. synes endvidere ikke at forholde sig direkte til spørgsmålet.

Uanset om der for kommunen ikke er forbundet udgifter ved et kommunalbestyrelsesmedlems private brug af en udleveret telefon i medfør af § 16, stk. 11, 2. pkt., vil en sådan brug udgøre en økonomisk fordel for kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der under normale omstændigheder selv ville skulle afholde udgifter til privattelefoni. Privat anvendelse kan af samme grund være skattepligtig. Det forhold, at der stilles en telefon til rådighed for privat brug, vil således reelt have karakter af vederlæggelse af kommunalbestyrelsesmedlemmer.

Kommunestyrelseslovens § 16 og 34 indeholder en udtømmende regulering at kommunale politikeres vederlæggelse, jf. bemærkningerne til lovforslag nr. 167 fremsat 1. februar 1995. Det anføres i bemærkningerne til § 16 anføres (FT 1994-95, tillæg A, bind II, side 2085 v.sp.):

“Den foreslåede affattelse af § 16 indeholder en udtømmende regulering af kommunalbestyrelsesmedlemmers vederlæggelse. (...)”

Med den foreslåede ændring gennemføres en mere ensartet vederlæggelse af alle medlemmer af kommunalbestyrelser og amtsråd.”

Der er ikke hjemmel til at afholde udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmers privattelefoni i kommunestyrelseslovens § 16 og § 34.

Ministeriet har ved udtalelse af 2. juli 2007 [*resumédatabasen 07.3.2.*] taget stilling til lovligheden af et af Region Nordjylland planlagt middagsarrangement med underholdning og overnatning for bl.a. forberedelsesudvalget i anledning af vedtagelse af budgettet. Der var ifølge forberedelsesudvalgets opfattelse tale om repræsentative udgifter, som var båret af hensynet til et konstruktivt samarbejde omkring budgetlægningen.

I udtalelsen anføres om forholdet mellem vederlæggelse og varetagelsen af kommunale og regionale interesser, side 9 f.:

“Det forhold, at vederlagsreglerne indeholder en udtømmende regulering at kommunale og regionale politikeres vederlæggelse, indebærer, at det ikke er lovligt at vederlægge disse politikere på anden måde, end hvad der følger af vederlagsreglerne.”

Det vil således være ulovligt at afholde arrangementer med det formål at honorere disse politikere. Vederlagsreglerne afskærer derimod ikke kommunale og regionale politikere fra at deltage i et arrangement, der ikke har til formål at honorere politikere, men har til formål at varetage en kommunal henholdsvis regional interesse, f.eks. et repræsentationsarrangement.”

Det forhold, at vederlagsreglerne er udtømmende, må sammenholdt med ministeriets

udtalelse om muligheden for at varetage en kommunal eller regional interesse føre til, at kommunen ved valg af telefonabonnement ikke kan inddrage hensyn til, at ordningen tillige skal kunne anvendes af kommunalbestyrelsesmedlemmer til privat brug.

5. Uanset at vederlagsreglerne er udtømmende, taler flere forhold for, at der kan ske privat anvendelse af en ydelse, der har hjemmel i § 16, stk. 11, 2. pkt., såfremt privat anvendelse ikke medfører merudgifter, og såfremt ydelsen ikke er valgt med henblik på at skulle kunne anvendes til privat brug.

For det første er privat brug i disse tilfælde ikke udelukket i forhold til § 16, stk. 11, og forarbejderne hertil, idet bestemmelsen regulerer selve afholdelsen af udgifter, og ikke den videre anvendelse af ydelser, som der som led i varetagelsen af hvervet, jf. § 16, stk.1, er afholdt udgifter til i medfør af § 16, stk.11, 2. pkt.

For det andet vil der kun sjældent kunne foretages en klar opdeling mellem brug i relation til hvervet og privat brug. Dette gælder f.eks. i forhold til et avisabonnement, hvor det i så fald ville være nødvendigt at sondre mellem artikler med betydning for hvervet, jf. § 16, stk. 1, og artikler af ren privat interesse.

For det tredje synes det ifølge praksis ikke at kunne tillægges betydning, at en ydelse, der har hjemmel i § 16, stk. 11, herudover har karakter af egentlig vederlæggelse. Der henvises i den forbindelse til ministeriets udtalelse af 2. juli 2007 om et planlagt arrangement i forbindelse med budgetvedtagelse i Region Nordjylland [*resumédatabasen 07.3.2*], samt til ministeriets udtalelse [*af 4. februar 2013*] om medielicens [*resumédatabasen 13.5.7*], hvor der blev lagt vægt på, at medielicensen ikke havde en så nær sammenhæng med hvervets udførelse, at "det ikke vurderede[de]s at være en forudsætning for at varetage hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, at den pågældende kan modtage og se tv-programmer, f.eks. på den regionale tv-kanal."

Det er på denne baggrund ministeriets opfattelse, at der ikke er noget til hinder for, at en telefon, der er stillet til rådighed for et kommunalbestyrelsesmedlem med hjemmel i § 16, stk. 11, 2. pkt., kan anvendes til privat brug, hvis der ikke herved påføres merudgifter, uanset størrelsen heraf, og hvis telefonabonnementet ikke er valgt for at telefon skal kunne anvendes til privat brug.

6. På baggrund af ovenstående indstilles, at følgende meddeles Silkeborg Kommune:

- At der ikke er noget til hinder for, at en kommune stiller en telefon til rådighed for et kommunalbestyrelsesmedlem, jf. kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., så længe udgiften står i direkte forbindelse med varetagelsen af hvervet.
- At fri privattelefoni reelt udgør en form for vederlag, som der ikke er hjemmel til at yde i kommunestyrelseslovens § 16 og 34, der indeholder en udtømmende regulering af kommunale politikeres vederlag.
- At der ikke kan afholdes merudgifter med henblik på, at telefonen tillige kan anvendes til privat brug. Dette gælder tillige, hvor disse er af beskedent omfang.

- At hensynet til, at telefonen skal kunne anvendes til privat brug, ikke må indgå i valget af telefonabonnement.
- At der ikke er noget til hinder for, at en ordning med fri telefoni i forbindelse med hvervet, i overensstemmelse med det ovenanførte, vil kunne anvendes til privat brug, i det omfang der ikke herved påføres yderligere udgifter.

Der er med det anførte ikke taget stilling til mulig beskatning af privat brug.

[Godkendt af kontor- og afdelingschef]

Ovenstående er meddelt Silkeborg Kommune i brev af 14. februar 2014.