

Svar på høring fra Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand har den 7. marts 2024, jf. sagsnr. 2023-1835, anmodet Indenrigs- og Sundhedsministeriet om en udtalelse på baggrund af [REDACTED]s henvendelse vedrørende ministeriets brev af 24. oktober 2023 i anledning af Københavns Kommunes offentliggørelse af vederlag, jf. § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, for årene 2020 og 2021.

Folketingets Ombudsmand har bedt Indenrigs- og Sundhedsministeriet om at redegøre for rækkevidden af § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse og i den forbindelse forholde sig til, om en kommunalbestyrelse efter ministeriets vurdering har oplyst ”størrelsen af vederlag, der i sidste kalenderår var forbundet med varetagelsen af hvervet”, hvis kommunalbestyrelsen alene angiver vederlagssatsen for f.eks. et enkelt møde uden samtidig angivelse af mængden af møder, og læseren dermed ikke får kendskab til det vederlag, medlemmet reelt har oppebåret og modtaget det pågældende år.

1. Retsgrundlaget

§ 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse har følgende ordlyd¹:

”§ 16 e. Et medlem af kommunalbestyrelsen, som efter valg eller forslag af kommunen udfører andre hverv end medlemskab af kommunalbestyrelsens udvalg eller underudvalg, skal oplyse størrelsen af vederlag, der i sidste kalenderår var forbundet med varetagelsen af hvervet, til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsen offentliggør inden udgangen af første kvartal, hvilke af dens medlemmer der modtager vederlag for udførelse af sådanne hverv, og størrelsen af vederlaget i sidste kalenderår for hvert enkelt hverv, medlemmet udfører.”

§ 16 e i lov om kommunernes styrelse er en udmøntning af en anbefaling fra udvalget vedrørende de styringsmæssige relationer i forholdet mellem kommunalbestyrelser og kommunale selskaber, der afgav rapport i december 2006.

Af rapporten fremgår bl.a. følgende, jf. s. 151-153:

”Det er udvalgets opfattelse, at den undersøgelse, som er gennemført af udvalget, har afkræftet antagelsen om, at bestyrelsesposter i selskaber med kommunal deltagelse aflønnes med høje vederlag. Det ses ikke generelt at være tilfældet for bestyrelsesposter i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. Mange bestyrelseshverv aflønnes således slet ikke, og de fleste andre bestyrelseshverv aflønnes med relativt begrænsede beløb. [...]

¹ Lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024 om kommunernes styrelse.

[...]

Udvalget finder derfor ikke grundlag for at opstille et generelt forbud mod at oppebære vederlag ud over de vederlag, der oppebæres for varetagelsen af hvervene i kommunalbestyrelsen/amtsrådet.

[...]

Udvalget vil derimod anbefale, at kommunerne ved lov forpligtes til at offentliggøre størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte modtager for varetagelsen af bestyrelseshverv i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse. Ved fuld åbenhed om disse vederlag undgås mytedannelse og misforståelser om omfanget og størrelsen af vederlagene.

Udvalget finder, at det vil være hensigtsmæssigt, at forpligtelsen til offentliggørelse også omfatter størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer oppebærer for varetagelsen af øvrige hverv, hvortil de er udpeget af kommunalbestyrelsen, f.eks. vederlag for at deltage i bestyrelsen i kommunale selskaber.”

Følgende fremgår blandt andet af de almindelige bemærkninger til lovforslaget², jf. pkt. 4.2.:

”Det fremgår således af de besvarelser, udvalget har modtaget fra 222 kommuner, alle amtskommuner, KL og Amtsrådsforeningen, at de nævnte kommuner, amtskommunerne, KL og Amtsrådsforeningen har bestyrelsesposter i eller deltager finansielt i 148 aktie- og anpartsselskaber med i alt 419 bestyrelsesposter, og at der oppebæres honorar for 248 af de i alt 419 bestyrelsesposter, idet der for 13 af bestyrelsesposterne mangler oplysninger om, hvorvidt der udbetales honorar. Det gennemsnitlige honorar for vederlagte bestyrelsesposter er 34.608 kr. årligt. For så vidt angår de bestyrelsesposter, hvor karakteren af bestyrelsesposten og honoraret er kendt, er det gennemsnitlige årlige honorar 70.746 til bestyrelsesformænd (37 bestyrelsesposter, hvoraf 15 har et årligt honorar på over 50.000, heraf de 12 et årligt honorar på over 100.000), 49.500 kr. til næstformænd (20 bestyrelsesposter, hvoraf 9 har et årligt honorar på over 50.000, heraf de 4 et årligt honorar på over 100.000) og 23.533 kr. til menige bestyrelsesmedlemmer (135 bestyrelsesposter, hvoraf 16 har et årligt honorar på over 50.000, heraf de 2 et årligt honorar på over 100.000). Kun et mindre antal bestyrelsesposter har således efter det oplyste et årligt honorar på over 100.000 (18 poster) henholdsvis 50.000 kr. (22 poster).

Udvalget peger imidlertid på, at der ved fuld åbenhed om disse vederlag undgås mytedannelse og misforståelser om omfanget og størrelsen af vederlagene. Udvalget anbefaler derfor, at kommunerne ved lov forpligtes til at offentliggøre størrelsen af de vederlag, som de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer og ansatte modtager for varetagelsen af bestyrelseshverv i aktie- og anpartsselskaber med kommunal deltagelse.”

Videre fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslagets pkt. 4.3. blandt andet følgende:

”[...] Regeringen er endvidere enig i, at udvalgets forslag om indførelse af en pligt til offentliggørelse af disse vederlag må antages at imødegå såvel forkerte forestillinger om det generelle niveau for udbetaling af vederlag som risikoen for, at der i enkelttilfælde måtte blive fastsat urimeligt høje vederlag.”

² Lovforslag nr. 168 af 28. februar 2007, samling 2006-07

Følgende fremgår blandt andet af de specielle bemærkninger til § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse³:

”Baggrunden for forslaget om offentliggørelse af vederlag er et ønske om, at der skabes åbenhed om de vederlag, som kommunalpolitikere modtager for at varetage forskellige hverv, som de er valgt til at varetage i kraft af, at de er medlemmer af kommunalbestyrelsen. Forslaget omfatter også kommunalt ansatte, der varetager sådanne hverv i kraft af, at de er ansat i den kommunale administration, jfr. bemærkningerne nedenfor til stk. 2.

Formålet med at skabe åbenhed om de omhandlede vederlag er at imødegå dels forkerte forestillinger i offentligheden om det generelle niveau for udbetaling af sådanne vederlag, dels risikoen for, at der i enkelttilfælde måtte blive fastsat urimeligt høje vederlag.

[...]

Det er kun vederlag, som er omfattet af bestemmelsen. Andre udbetalinger til et kommunalbestyrelsesmedlem, som er knyttet til varetagelsen af de omhandlede hverv, er ikke omfattet. Således skal der eksempelvis ikke oplyses om udbetaling af mødediæter, godtgørelse af positive udgifter eller erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

[...]

Oplysninger om hvert enkelt vederlag skal fremgå særskilt af det offentliggjorte materiale. Det vil således ikke være tilstrækkeligt at offentliggøre et samlet beløb for et kommunalbestyrelsesmedlem, der varetager flere hverv, som er omfattet af oplysningspligten i 1. pkt. Ud for hvert enkelt vederlag skal det oplyses, hvilket medlem der modtager vederlaget.”

Indenrigs- og Sundhedsministeriet kan i øvrigt henvise til pkt. 6.6. i ministeriets vejledning nr. 9631 af 15. juni 2022 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsvejledningen), hvoraf blandt andet følgende fremgår:

”Et medlem af kommunalbestyrelsen, der efter valg eller forslag af kommunen udfører andre hverv end medlemskab af kommunalbestyrelsens udvalg eller underudvalg, skal oplyse størrelsen af vederlag, der i det forudgående kalenderår var forbundet med varetagelsen af hvervet, til kommunalbestyrelsen, jf. § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelsen offentliggør inden udgangen af første kvartal, hvilke af dens medlemmer der i det forudgående kalenderår har modtaget vederlag for varetagelse af sådanne hverv, samt størrelsen af vederlaget for hvert enkelt af disse hverv.

[...]

Omfattet af oplysningspligten er alene vederlag, modsat andre udbetalinger, herunder mødediæter, udgiftsgodtgørelser eller erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Der skal ikke oplyses om hverv, der ikke ydes vederlag for.”

§ 4 i bekendtgørelse nr. 2001 af 28. oktober 2021 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv (vederlagsbekendtgørelsen) har følgende ordlyd:

³ Lovforslag nr. 168 af 28. februar 2007, samling 2006-07.

”§ 4. For et medlems deltagelse i kommunalbestyrelsens konstituerende møde og til en stedfortræder, der indkaldes til enkelte møder i kommunalbestyrelsen, jf. § 6, stk. 1, 3. pkt., ydes diæter efter reglerne i § 16 a, stk. 2 og 4, i lov om kommunernes styrelse. Til den, der uden at være medlem af kommunalbestyrelsen deltager i de møder m.v., der er nævnt i § 16, stk. 1, litra a-f, i lov om kommunernes styrelse, kan kommunalbestyrelsen beslutte at yde diæter efter reglerne i § 16 a, stk. 2 og 4, i lov om kommunernes styrelse.
Stk. 2. Diæterne udgør 440 kr. pr. dag (2022-niveau). Diætsatsen efter 1. pkt. forhøjes hvert år den 1. januar med 5 kr., første gang den 1. januar 2023. For dage, hvor hvervet beslægtet mere end 4 timer, ydes det dobbelte af den diætsats, der gælder for det pågældende år, jf. 1. og 2. pkt.”

2. Indenrigs- og Sundhedsministeriets vurdering

§ 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse indebærer dels en pligt for medlemmer af kommunalbestyrelsen til at oplyse kommunalbestyrelsen om størrelsen af vederlag, der i sidste kalenderår var forbundet med varetagelsen af de i bestemmelsen omhandlede hverv, jf. bestemmelsens 1. pkt., dels en pligt for kommunalbestyrelsen til at offentliggøre oplysninger om størrelsen af disse vederlag, jf. bestemmelsens 2. pkt.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen i § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse, at bestemmelsens formål med at skabe åbenhed om de omhandlede vederlag, er at imødegå dels forkerte forestillinger i offentligheden om det generelle niveau for udbetaling af sådanne vederlag, dels risikoen for, at der i enkelttilfælde måtte blive fastsat urimeligt høje vederlag.

Videre fremgår det af forarbejderne til bestemmelsen, og af vederlagsvejledningen, at det kun er vederlag, der er omfattet af § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Således skal medlemmer af kommunalbestyrelsen eksempelvis ikke oplyse kommunalbestyrelsen om udbetaling af mødediæter efter bestemmelsens 1. pkt., ligesom kommunalbestyrelsen heller ikke har pligt til at offentliggøre oplysninger om mødediæter efter bestemmelsens 2. pkt.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at det kan give anledning til tvivl, hvorvidt kommunalbestyrelsens pligt til at offentliggøre ”størrelsen af vederlaget i sidste kalenderår for hvert enkelt hverv, medlemmet udfører” indebærer en pligt til at offentliggøre det beløb, som det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem reelt har oppebåret og modtaget i løbet af kalenderåret, eller alene en pligt til at offentliggøre vederlagssatsen for varetagelsen af et givent hverv det pågældende kalenderår. Ministeriet bemærker i den forbindelse, at størrelsen af det reelt oppebårne og modtagne vederlag kan være forskellig fra størrelsen af vederlagssatsen, idet medlemmet eksempelvis kan være indtrådt midt i et år og/eller kan være udtrådt midt i et år.

Det er dog efter en samlet forståelse af bestemmelsens ordlyd, forarbejder og formål Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsens offentliggørelsespligt indebærer en pligt til at offentliggøre det beløb, som medlemmet reelt har modtaget for varetagelsen af et givent hverv det pågældende kalenderår. Det er dermed efter ministeriets opfattelse ikke tilstrækkeligt alene at offentliggøre den generelle vederlagssats for varetagelsen af hvervet det pågældende kalenderår.

Bestemmelsen i § 16 e i lov om kommunernes styrelse indeholder således efter ministeriets opfattelse et krav om, at det skal være synligt for offentligheden, hvad det enkelte medlem reelt har fået udbetalt for varetagelsen af de i bestemmelsen omhandlede hverv.

Det er ministeriets opfattelse, at en sådan forståelse af bestemmelsen i § 16 e, i lov om kommunernes styrelse, er bedst i overensstemmelse med det formål om at skabe fuld åbenhed om de omhandlede vederlag, som bestemmelsen i § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse tager sigte på at opfylde.

På baggrund af forarbejderne til bestemmelsen i § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er det derudover Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsen ikke har en pligt til at offentliggøre størrelsen af diæter, som udbetales efter lov om kommunernes styrelse. Det bemærkes, at diæter modtages for deltagelse i enkelte møder modsat vederlag, som modtages for en periode. Der er dog efter ministeriets opfattelse intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen vælger at offentliggøre størrelsen af mødediæter, som dens medlemmer i sidste kalenderår har modtaget for varetagelsen af de i bestemmelsen omhandlede hverv.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærker i den forbindelse, at begrebet "diæter" må fortolkes i lyset af § 4, stk. 2, i vederlagsbekendtgørelsen, hvorefter diæterne udgør 450 kr. pr. dag (2024-niveau) og dobbelt diætsats, dvs. 900 kr. (2024-niveau), for dage, hvor hvervet beslaglægger mere end 4 timer. Det er på den baggrund Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at såfremt honorering for et møde i forbindelse med deltagelse i et hverv omfattet af § 16 e, stk. 1, i kommunernes styrelse, ligger mærkbart over dette niveau, vil honoreringen ikke kunne karakteriseres som diæter, men må derimod betragtes som vederlag, der skal offentliggøres efter § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skrev i sit brev af 24. oktober 2023 til [REDACTED] bl.a. følgende:

"Indenrigs- og Sundhedsministeriet har herved lagt vægt på, at det efter § 16 e i lov om kommunernes styrelse er et krav, at kommunalbestyrelsen offentliggør oplysninger om størrelsen af vederlag, som dens medlemmer i sidste kalenderår har modtaget for varetagelsen af de hverv, der er omfattet af bestemmelsen. Det er imidlertid ikke et krav efter bestemmelsen, at kommunalbestyrelsen oplyser om de faktisk udbetalte beløb, herunder antallet af møder det pågældende medlem har modtaget vederlag for."

Indenrigs- og Sundhedsministeriet ønsker hermed, efter en fornyet gennemgang af retsgrundlaget, at præcisere, at det er Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse, at kommunalbestyrelsen har en pligt til at offentliggøre det faktisk modtagne vederlag. Det er dermed efter ministeriets opfattelse ikke tilstrækkeligt at offentliggøre vederlagssatsen. Det bemærkes i den forbindelse, at kommunalbestyrelsen ikke har en pligt til at offentliggøre beløb, som må betragtes som diæter, efter § 16 e, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelsen kan dog frit beslutte at offentliggøre diæter.

3. Bemærkninger fra Københavns Kommune

Indenrigs- og Sundhedsministeriet sendte den 22. april 2024 et brev til Københavns Kommune. En kopi af brevet vedlægges til orientering (bilag 1).

I brevet oplyste Indenrigs- og Sundhedsministeriet blandt andet følgende:

”Indenrigs- og Sundhedsministeriet har konstateret, at det af eksempelvis Københavns Kommunes hvervsliste pr. 1. marts 2024 fremgår, at der ydes en honorering på 2.800 kr. for deltagelse i Ekspropriationskommissionen efter ekspropriationsprocesloven og en honorering på 2.500 kr. for deltagelse i henholdsvis Overtaksationskommissionen efter vejloven, Taksationskommissionen efter ekspropriationsprocesloven og Taksationskommissionen efter vejloven.

Af Københavns Kommunes hvervsliste pr. 1. marts 2024 fremgår det derudover, at der for deltagelse i et skatteankenævn, ud over et fast vederlag, modtages et *variabelt* vederlag, som bestemmes af antal afgjorte sager på årsbasis.

Det er Indenrigs- og Sundhedsministeriet opfattelse, at kommunalbestyrelsen efter § 16 e, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse har en pligt til at offentliggøre de vederlag, som det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem har modtaget i løbet af kalenderåret. Det er dermed efter ministeriets fortolkning af bestemmelsen ikke tilstrækkeligt alene at offentliggøre vederlagssatsen, størrelsen af honorering pr. møde, hvor betalingen ikke kan kategoriseres som diæter, eller at der udbetales et variabelt vederlag, som bestemmes af antal afgjorte sager. Det bemærkes for en god ordens skyld, at diæter, der udbetales efter kommunestyrelsesloven, ikke er omfattet af lovens § 16 e, stk. 1.”

Københavns Kommune har ved brev af 25. april 2024 fremsendt bemærkninger til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i anledning af ministeriets brev af 22. april 2024. En kopi af brevet vedlægges til orientering (bilag 2).

Københavns Kommune har blandt andet oplyst følgende:

”Københavns Kommune kan hertil oplyse, at kommunen fortsat er af dén opfattelse, at kommunens praksis vedrørende offentliggørelse af vederlag er i overensstemmelse med styrelseslovens § 16 e.

Vi bemærker, at Ankestyrelsen den 20. juni 2022 ikke fandt anledning til at rejse en tilsynssag på baggrund af Niels Mulvads klage over kommunens praksis. I forbindelse med Ankestyrelsens behandling af sagen, oplyste Københavns Kommune, at kommunen var enig i Ankestyrelsens vurdering af, at pligten til at offentliggøre vederlag efter § 16 e betyder, at kommunens oversigt herover tydeligt skal angive følgende oplysninger om det enkelte medlem af Borgerrepræsentationen:

- 1) Funktion (forperson/næstforperson/ordinært medlem)
- 2) Periode (hvornår er vedkommende indtrådt/udtrådt af hvervet)
- 3) Vederlagets størrelse (inkl. angivelse af om vederlaget er pr. år/måned eller pr. møde)

Det er herudover Københavns Kommunes opfattelse, at antallet af møder bør fremgå, når der er tale om et vederlag, som udbetales pr. møde. Det samme gør sig gældende, når der er tale om et variabelt vederlag, som bestemmes af antal afgjorte sager.”

[...]

Hvis der i øvrigt er hverv, som indehaves af medlemmer af Borgerrepræsentationen eller ansatte i Københavns Kommune, hvor vederlaget er variabelt, indhenter kommunen oplysninger herom og offentliggør dette. Det gælder f.eks. bestyrelsen for FGU Hovedstaden, hvor vederlaget udbetales efter Bekendtgørelse om særskilt vederlæggelse

af bestyrelsesmedlemmer ved visse uddannelsesinstitutioner på Børne- og Undervisningsministeriets område, og som bestemmes af antallet af årselever.

[...]

Københavns Kommune vil være særligt opmærksom på at indhente alle relevante oplysninger i overensstemmelse med ovenstående i forbindelse med offentliggørelsen af vederlag forbundet med andre hverv, varetaget af medlemmer af Borgerrepræsentationen eller ansatte i kommunen i 2024.”

På baggrund af Københavns Kommunes bemærkninger af 25. april 2024 finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til at bemærke følgende:

Det forhold alene at offentliggøre de enkelte elementer i den samlede beregning af vederlagets størrelse vil efter omstændighederne opfylde offentliggørelseskravet i § 16 e, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, såfremt de enkelte elementer offentliggøres på en måde, der på en overskuelig måde sætter offentligheden i stand til at beregne vederlagets størrelse.

Københavns Kommunes bemærkninger af 25. april 2024 giver derudover ikke Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til yderligere bemærkninger.

Med venlig hilsen

Christine Voigt Christjansen