

Holbæk Byråd  
Jernbanevej 6  
4300 Holbæk

31 AUG. 1994

4. k.

1994/1331/315-1

mr/

(2. - 5. se bagest)

I brev af 14. februar 1994 rettede Holbæk Byråd henvendelse til Indenrigsministeriet angående to udtalelser af 10. september og 9. december 1993 fra Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt vedrørende udbetaling af diæter til byrådsmedlemmer i forbindelse med fire rejser til udlandet.

I den anledning anmodede Indenrigsministeriet ved brev af 18. marts 1994 Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt om en udtalelse. I brev af 18. april 1994 har tilsynsrådet afgivet en supplerende udtalelse, der er tilsendt byrådet til orientering.

Det fremgår af sagen, at Holbæk Kommune forelagde spørgsmålet om udbetaling af diæter til byrådsmedlemmer i forbindelse med venskabsbybesøg og studiebesøg m.v. for Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt på foranledning af Kommunernes Revisionsafdeling.

Kommunernes Revisionsafdeling tilkendegav således i beretning om lønrevision for året 1991, at revisionen ikke fandt, at der havde været hjemmel til udbetaling af diæter for deltagelse i indvielse af et center og for besigtigelse af plejehjem i forbindelse med besøg fra venskabsbyen Celle. I et notat af 18. maj 1993 til Holbæk Kommune anførte Kommunernes Revisionsafdeling, at revisionen ikke fandt, at der havde været hjemmel til udbetaling af diæter vedrørende 4 rejser til udlandet i 1992: Erhvervsrådets besøg i Celle fra den 22. til den 24. april 1992, kulturelt udvalgs studietur til Ungarn fra den 21. til den 26. april 1992, officielt besøg i Dorchester fra den 16. til den 19.

juli 1992 og venskabsbybesøg i Celle fra den 14. til den 17. august 1992.

Tilsynsrådet udtalte i brev af 10. september 1993 over for Holbæk Kommune bl.a. følgende:

"Det fremgår af § 16 stk. 2 og stk. 3, i lov om kommunernes styrelse, at for deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og blandt dens medlemmer, ydes der medlemmerne diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste. Der kan endvidere ydes diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste for andre kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere, samt for deltagelse i kurser m.v., der må anses af betydning for udøvelsen af hvervet, herunder af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem.

Det fremgår af den ved Preben Espersen m.fl. kommenterede styrelseslov, at kravet om, at der skal foreligge et møde, indebærer, at samtlige medlemmer skal være indkaldt, og at medlemmerne skal deltage i en forhandling og træffe beslutning - eller i hvert fald have mulighed for at træffe beslutning. Besigtigelser og tilsynsforretninger er således ikke møder i lovens forstand, ligesom der ikke kan ydes diæter for deltagelse i indvielser, jubilæumsfestligheder eller lignende repræsentative opgaver.

Som de foreliggende forhold omtalt af Kommunernes Revisionsafdeling i henholdsvis delberetning for 1991 og notat vedrørende 1992 foreligger beskrevet, har Tilsynsrådet forstået disse således, at der i ingen af de beskrevne situationer har været tale om, at der i forbindelse med det enkelte arrangement skulle føres egentlige forhandlinger eller træffes beslutninger.

Det er herefter Tilsynsrådets opfattelse, at de nævnte arrangementer allerede på grund af ovenstående ikke opfylder de betingelser, der ifølge § 16 i den kommunale styrelseslov kræves for, at aktiviteten kan betegnes som mødevirksomhed med heraf følgende mulighed for diætudbetaling. Rådet finder derfor ikke anledning til at undersøge, hvorvidt de øvrige betingelser for at der kan udbetales diæter er opfyldt, herunder kravet om, at samtlige medlemmer af byrådet/udvalget skal være indkaldt.

Efter Tilsynsrådets opfattelse foreligger der således ikke den fornødne hjemmel til, at der i forbindelse med de beskrevne arrangementer kan udbetales diæter i henhold til § 16 stk. 2 eller stk. 3, i den kommunale styrelseslov. Det er herved tillige vurderet, at de omhandlede aktiviteter ej heller har en sådan karakter, at der er hjemmel til at udbetale diæter efter reglen i stk. 3 om kurser.

I den tidligere omtalte kommenterede styrelseslov er det anført, at ved kurser forstås i relation til diätreglerne arrangementer, hvori der som en ikke uvæsentlig bestanddel indgår egentlig undervisningsvirksomhed. Diætberettigende efter disse regler er dog ikke alene egentlige kurser, men også kursuslignende

arrangementer som seminarer, konferencer, årsmøder og orienteringsmøder, som er kendetegnet ved at være af alment orienterende karakter og derfor normalt uden direkte sammenhæng med verserende sager i kommunen.

Det er herefter rådets opfattelse, at der i de beskrevne situationer alene kan udbetales fraværsgodtgørelse, jfr § 16 stk. 9, i den kommunale styrelseslov. Efter denne bestemmelse kan kommunalbestyrelsen yde befordringsgodtgørelse samt godtgørelse for fraværelse fra hjemstedet i forbindelse med varetagelsen af kommunale hverv. Denne bestemmelse giver alene adgang til dækning af positive udgifter i forbindelse med varetagelsen af hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem, og der stilles alene krav om, at der er tale om et kommunalt hverv.

Tilsynsrådet kan i øvrigt oplyse, at den af Kommunernes Revisionsafdeling i notat af 18. maj 1993 foretagne beskrivelse af udgangspunktet for, hvornår diæter kan udbetales ifølge styrelseslovens § 16 stk. 2 og stk. 3, er i overensstemmelse med rådets opfattelse af gældende ret på diætområdet.

Som det fremgår af ovenstående, anser Tilsynsrådet ikke betingelserne for udbetaling af diæter i de beskrevne situationer for opfyldt. Det er derfor rådets opfattelse, at kommunen må træffe beslutning om, hvorvidt de fejlagtigt udbetalte diæter bør tilbagebetales. En sådan afgørelse må træffes på grundlag af en konkret vurdering af samtlige omstændigheder i det enkelte tilfælde. I vurderingen indgår således også spørgsmålet om, hvorvidt beløbene må anses for modtaget i god tro."

Efter fornyet vurdering på baggrund af supplerende oplysninger fra Holbæk Kommune udtalte tilsynsrådet den 9. december 1993, at rådet kunne henholde sig til sin tidligere udtalelse af 10. september 1993, og således fortsat fandt, at de fire rejser ikke opfyldte betingelserne for, at der kunne udbetales mødediæter.

Holbæk Byråd har i sit brev af 14. februar 1994 til Indenrigsministeriet bl.a. anført følgende:

"Nævnte skrivelse har været behandlet i byrådets møde den 19. januar 1994, hvor det vedtoges at påklage Tilsynsrådets afgørelse til Indenrigsministeriet, idet byrådet i samme møde vedtog at undlade at kræve tilbagebetaling af de modtagne diæter, der er modtaget i god tro.

Til brug for Indenrigsministeriets vurdering af sagen skal man om de enkelte arrangementer supplerende oplyse:

Erhvervsrådets besøg i venskabsbyen Celle, hvori deltog 1. og 2. viceborgmester, samt et medlem af økonomiudvalget, var et helt konkret fremstød for Holbæk, herunder ikke alene for det private erhvervsliv, men også Holbæk kommune som igangsætter

inden for ældreområdet, dels med byggerier, men også med selve plejen m.v. af de ældre. Hertil kommer, at de deltagende af økonomiudvalget var anmodet om at deltage som byens officielle repræsentanter, efter en indbydelse fra Celles bystyre til såvel byrådet som til andre offentlige og private repræsentanter fra Holbæk kommune, med det formål, at drøfte fremtidige samarbejds-muligheder.

Kulturelt udvalgs studietur til Ungarn med det formål at studere mulighederne for en højere integration af musik i de kommunale pasningsordninger samt i forbindelse med den fortsatte udvikling i folkeskolen, har udmøntet sig i et konkret projekt på en af byens folkeskoler, hvor man nu vil inddrage musikken i højere grad. Dette projekt er udsprunget af de ideer/resultater man fik under rejsen til Ungarn.

Det officielle venskabsbesøg i Celle skal dels ses som en officiel begivenhed, nemlig Celle's 700 års jubilæum, men også en fortsættelse af det erhvervsfremstød man søgte at etablere i forbindelse med erhvervsnævnets rejse til Celle tidligere på året. Endvidere var de i arrangementet deltagende politikere, af økonomiudvalget udpeget til at deltage. I øvrigt var andre grupper fra Holbæk (sangkor, Holbæk Garden, Cirkus Kæphøj m.v.) inviteret, og den fornødne forberedelse heraf samt koordinering før og efter besøget, varetages bl.a. af de fra økonomiudvalget deltagende politikere.

Det samme kan anføres om besøget i Dorchester. De deltagende var af økonomiudvalget anmodet om at deltage, og man underskrev den formelle venskabsaftale de to byer imellem ved den pågældende lejlighed. Det egentlige samarbejde med Dorchester kom i øvrigt i stand i forbindelse med et egns spil i Holbæk til hvilket, man søgte og fik bevilget EF-tilskud, idet medvirkende i egns spillet kom fra flere lande, og herunder også fra den senere venskabsby.

Generelt sætter man i Holbæk byråd arbejdet med venskabsbyer meget højt, idet man på langt sigt har en forventning om, at den "know-how" man i Holbæk kommune har opbygget, bl.a. på ældreområdet, kan få betydning for det videre samarbejde disse byer imellem, ikke alene på det rent "venskabelige" plan, men også på det økonomiske for Holbæk by som helhed.

Videre skal det anføres, at politikere ofte opfordres fra centralt hold til at vise interesse også for andre lande, bl.a. de tidligere østlande, og man finder derfor herfra, at såfremt man ikke kan honorere disse tiltag, har disse opfordringer ingen mening.

Som yderligere argument for, at man herfra finder, at de skete diætudbetalinger har været i overensstemmelse med lovens bestemmelser, skal anføres, at medlemmer af kommunalbestyrelsen efter styrelseslovens pgf. 17, stk. 5, er pligtige at modtage valg til udvalg mv., samt til at udføre øvrige hverv, som kommunalbestyrelsen måtte tildele dem. De ovenfor anførte hverv er netop til-delt de enkelte medlemmer, for at varetage Holbæk kommunes interesser, etablere kontakter m.v., med henblik på senere at være rustede til i byrådet at træffe de rette beslutninger.

Endvidere skal anføres, at for byrådsmedlemmer, der har valgt tabt arbejdsfortjeneste i stedet for fast vederlag, er reglerne udformet således, at muligheden for tabt arbejdsfortjeneste som følge af fravær fra arbejdspladsen er tæt knyttet til, hvorvidt den pågældende kommunale aktivitet er omfattet af adgangen til ydelse af mødediæter.

Det må anses for uheldigt, at der således ikke er mulighed for at yde tabt arbejdsfortjeneste til folkevalgte, hvis deltagelse er ønskelig i en aktivitet, hvor indholdet ikke umiddelbart berettiger til diæter.

Hvis pågældende ønsker at deltage i aktiviteten vil det medføre et klart indkomsttab, hvorimod ydelse af tabt arbejdsfortjeneste, men uden ydelse af mødediæter vil holde den folkevalgte skadesløs.

Den sidstnævnte situation vil især gøre sig gældende i forbindelse med besigtigelser, drøftelser med borgergrupper, indvielser mv., hvorimod problematikken vil bortfalde, hvis der til de omhandlede aktiviteter ydes mødediæter.

Under henvisning til ovenstående er det byrådets opfattelse at de ydede diæter er sket i overensstemmelse med loven, og man skal anmode Indenrigsministeriet om at tilkendegive hvorvidt ministeriet deler byrådets synspunkt."

Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har hertil i brevet af 18. april 1994 bl.a. udtalt følgende:

"Der ses ikke i det nu foreliggende materiale, herunder særligt kommunens skrivelse af 14. februar 1994 til indenrigsministeriet, at være fremført afgørende nye oplysninger i forhold til, hvad der tidligere har været fremført i sagen.

Tilsynsrådet finder dog anledning til at supplere de tidligere udtalelser i sagen med nedenstående betragtninger vedrørende det enkelte af de omhandlede 4 arrangementer.

#### **Erhvervsnavnets besøg i venskabsbyen Celle.**

Ifølge den ved Preben Espersen m.fl. kommenterede styrelseslov kræves som udgangspunkt, for at et møde kan anses for diætberettigende, at samtlige medlemmer af et udvalg skal være indkaldt, og at medlemmerne skal deltage i en forhandling og træffe beslutning - eller i hvert fald have mulighed for at træffe beslutning.

I den beskrevne rejse deltog alene de 3 byrådsmedlemmer 1. viceborgmester, 2. viceborgmester og 1 økonomiudvalgsmedlem. De 3 byrådsmedlemmer var af økonomiudvalget blevet anmodet om at deltage som byens officielle repræsentanter, og formålet med besøget var at drøfte fremtidige samarbejdsmuligheder.

Efter tilsynsrådets opfattelse har betingelserne for udbetaling af mødediæter ikke været opfyldt, allerede fordi arrangementet,

jfr. det fra Holbæk kommune fremsendte mødereferat, efter tilsynsrådets opfattelse ikke var af et indhold, som forudsatte deltagelse i en forhandling eller forudsatte, at der skulle træffes beslutning eller være mulighed for at træffe beslutning.

#### Kulturelt udvalgs studietur til Ungarn.

Der var angiveligt tale om en studietur med det formål at studere mulighederne for en højere integration af musik i de kommunale pasningsordninger samt i forbindelse med den fortsatte udvikling i folkeskolen.

Ifølge den kommenterede styrelseslov er det en forudsætning for, at der kan udbetales kursusdiæter, at der er tale om et arrangement, hvori der som ikke uvæsentlig bestanddel indgår egentlig undervisningsvirksomhed. Der skal være tale om et arrangement af alment orienterende karakter og normalt uden sammenhæng med vserende sager i kommunen.

Som den foreliggende tur, der strakte sig over perioden 21. - 26. april 1992 foreligger beskrevet, opfylder den efter tilsynsrådet opfattelse ikke betingelserne for at være kursusdiætberettigende. Efter rådets opfattelse har der ikke foreligget en egentlig undervisningssituation. Der synes at have været tale om en form for besigtigelse af aktiviteter med henblik på overvejelse af løsning af en foreliggende situation i Holbæk kommune.

#### Officielt venskabsbybesøg i Celle.

Turen fandt sted i forbindelse med Celle's 700 års jubilæum, og der blev under turen holdt møder om samarbejdsforhold og erhvervsfremstød.

Efter tilsynsrådets opfattelse var turens indhold typisk for at venskabsbybesøg, og der var ifølge det foreliggende program for turen ikke lagt op til egentlige forhandlinger eller beslutninger.

#### Officielt besøg i Dorchester:

Formålet med turen synes at have været at etablere/bekræfte venskabsbyrelationerne.

Ifølge det foreliggende program for turen var der efter tilsynsrådets opfattelse ikke lagt op til forhandlinger eller egentlige beslutninger.

Generelt om alle 4 arrangementer gælder efter tilsynsrådets opfattelse, at ingen af disse opfylder betingelserne for at være mødediætberettigende.

Det kan dog tilføjes, at tilsynsrådets sekretariat på det tidligere anførte møde med kommunen den 2. november 1993 omtalte muligheden af, at der i et arrangement, som ikke generelt kunne betegnes som diætberettigende, indgik bestanddele i form af møder eller undervisningsforløb, som isoleret set kunne berettige til diætudbetalinger. Som de i sagen beskrevne arrangementer er oplyst, har tilsynsrådet dog ikke fundet grundlag for at antage, at der i disse indgik sådanne diætberettigende bestanddele."

I den anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende:

De almindelige kommunale tilsynsmyndigheder - Indenrigsministeriet og de for hvert amt nedsatte tilsynsråd fører tilsyn med, at kommunerne overholder lovgivningen, jf. § 61 i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 526 af 22. juni 1993 med senere ændringer).

I § 61 i lov om kommunernes styrelse er angivet de sanktioner, de almindelige kommunale tilsynsmyndigheder kan beslutte at anvende over for kommuner, der tilsidesætter lovgivningen. Efter § 61, stk. 7, kan tilsynsrådenes afgørelser herom indbringes for indenrigsministeren af kommunalbestyrelsen eller det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem, afhængig af hvilken sanktion tilsynsrådet har truffet afgørelse om.

Indenrigsministeriet er ikke i øvrigt almindelig klageinstans i forhold til tilsynsrådene, men kan dog tage sager op til vurdering, hvis ministeriet finder, at der er anledning til at undersøge, om den retsopfattelse, tilsynsrådet har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag, jf. § 61 a i lov om kommunernes styrelse.

I den foreliggende sag har Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt ikke på nuværende tidspunkt truffet afgørelse om anvendelse af sanktioner. Indenrigsministeriet behandler derfor ikke sagen som klagemyndighed, men kan alene udtale sig vejledende.

Efter § 15 a i den kommunale styrelseslov har en kommunalbestyrelse valgfrihed mellem at lade sig vederlægge efter § 16 (diætordningen) og § 16 a (vederlagsordningen). Indenrigsministeriet forudsætter, at Holbæk Byråd har valgt at lade sig vederlægge efter § 16.

§ 16, stk. 1 - 3, i den kommunale styrelseslov, er affattet således:

"§ 16. Der ydes et fast vederlag til kommunalbestyrelsens medlemmer, bortset fra kommunalbestyrelsens formand og de i § 64, stk. 2, nævnte magistratsmedlemmer. Et medlem kan vælge i stedet at modtage erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste, jf. stk. 6, dog således at valget foretages med virkning for ét regnskabsår ad gangen. De nærmere regler om ydelse af vederlag og erstatning fastsættes af indenrigsministeren.

Stk. 2. For deltagelse i møder i kommunalbestyrelsen og i udvalg, der er nedsat af kommunalbestyrelsen blandt dens medlemmer, ydes der medlemmerne diæter og erstatning for dokumenteret tabt arbejdsfortjeneste.

Stk. 3. Der kan endvidere ydes diæter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste, jf. § 6, for andre kommunale hverv, der udføres efter valg af kommunalbestyrelsen eller kommunens beboere, samt for deltagelse i kurser m.v., der må anses af betydning for udøvelsen af hvervet, herunder hvervet som kommunalbestyrelsesmedlem."

Ydelse af diæter efter § 16, stk. 2 og 3, forudsætter, at den virksomhed, der udøves, foregår i et møde eller under forhold, der kan sidestilles med et møde.

Kravet om, at der skal foreligge et møde, indebærer, at samtlige medlemmer skal være indkaldt, og at medlemmerne skal deltage i en forhandling og træffe beslutning - eller i hvert fald have mulighed for at træffe beslutning.

Der kan således ikke ydes diæter for mødeforberedelse, for møder i en kommunalbestyrelses politiske grupper, for besigtigelser eller tilsynsforretninger eller for deltagelse i repræsentativt arbejde.

Mødebetingsbetingelsen er alene fraveget, hvor der er tale om lovpligtige møder, f.eks. orienteringsmøder for kommunens borgere i forbindelse med kommune- og regionplanlægning.

Såfremt betingelserne herfor er opfyldt, kan en kommunalbestyrelse træffe beslutning om at yde diæter i henhold til § 16, stk. 3. Sådanne beslutninger kan ikke delegeres til et stående udvalg eller den kommunale administration. En kommunalbestyrelse kan dog - f.eks. i et diætregulativ - fastsætte generelle regler for, hvornår der kan modtages diæter (og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste) efter bestemmelsen.



Bestemmelsen omfatter bl.a. hverv, hvortil det i henhold til lovgivningen påhviler kommunalbestyrelsen at vælge en repræsentant, eller i øvrigt hverv, hvortil enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer vælges, f.eks. medlemskab af bestyrelser for institutioner eller foreninger. Herudover kan der være tale om andre hverv, som pålægges det enkelte medlem.

Efter § 16, stk. 3, kan der endvidere ydes diæter (og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste) for deltagelse i kurser.

Ved kurser forstås arrangementer, hvori der som en ikke uvæsentlig bestanddel indgår egentlig undervisningsvirksomhed. Bestemmelsen omfatter ud over kurser også kursuslignende arrangementer som seminarer, konferencer, årsmøder og orienteringsmøder, f.eks. møder i kommuneforeningerne. De arrangementer, der kan henføres under "kurser m.v.", er bl.a. kendetegnet ved at være af alment orienterende karakter og uden direkte sammenhæng med verserende sager i kommunen.

Der kan i øvrigt henvises til den kommenterede styrelseslov af Preben Espersen m.fl., 1991, side 88 - 96.

Det helt overvejende udgangspunkt er, at venskabsbybesøg og studieture ikke giver adgang til at yde diæter efter § 16, stk. 2 og 3, idet de ovennævnte betingelser ikke vil være opfyldt. Det kan dog ikke afvises, at dele af disse arrangementer vil have karakter af møde- eller kursusvirksomhed, som særskilt vil kunne berettige til diæter og erstatning for tabt arbejdsfortjeneste.

Efter de foreliggende oplysninger finder Indenrigsministeriet ikke grundlag for at antage, at den retsopfattelse, som Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt har givet udtryk for, er urigtig eller hviler på et urigtigt faktisk grundlag. Ministeriet kan således tilslutte sig tilsynsrådets opfattelse, hvorefter der ikke har været hjemmel til at udbetale diæter til de byrådsmedlemmer, der deltog i omhandlede rejser.

Det tilføjes, at kommunalbestyrelsesmedlemmers pligt til at varetage pålagte hverv normalt kun gælder egentlige møder i de pågældende organer, og ikke deltagelse i kurser og konferencer, besøg i institutioner o.lign., medmindre der i lovgivningen er fastsat eller forudsat en pligt til at deltage.

Efter Indenrigsministeriets opfattelse kan deltagelse i de pågældende rejser ikke antages at have været pligtmæssig.

Der kan i øvrigt henvises til den kommenterede styrelseslov af Preben Espersen m.fl., 1991, side 81 f.

På denne baggrund går Indenrigsministeriet ud fra, at spørgsmålet om tilbagebetaling af de fejlagtigt udbetalte diæter overvejes på ny.

Kopi af dette brev er sendt til Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt.

Med venlig hilsen

**Henrik Grunnet**

2. Tilsynsrådet for Vestsjællands Amt
3. Regionalradio DK, Nygade 6, 4360 Holbæk
4. Holbæk Amts Venstreblad, att: Journalist Mikael Monty, Algade 1, 4300 Holbæk
5. Grenå Kommune, att: Birgit Purup

2. Not.:

Hvilket herved meddeles til orientering.

Der henvises til j.nr. 1993-921/5.

3. - 5. stemp.not.

**Henrik Grunnet**