



Ishøj Kommune
Ishøj Store Torv 20
2635 Ishøj

Tilsynsudtalelse om Ishøj Kommunes ordning med tjenestebil til borgmesteren – kommunens journalnummer 81.19.00-G01-1-19

28. oktober 2020

Ishøj Kommune bad den 24. januar 2020 Ankestyrelsen vurdere lovligheden af kommunens ordning, hvorefter den stiller en tjenestebil til rådighed for borgmesteren.

J.nr. 20-5579

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Ankestyrelsen bad den 3. februar 2020 byrådet i Ishøj Kommune om en udtalelse til brug for vores vurdering af om, der er anledning til at rejse en tilsynssag.

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Vi oplyste i vores brev, at oplysningerne i kommunens brev af 24. januar 2020 ville indgå i vores vurdering af, om der er anledning til at rejse en tilsynssag.

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at det som udgangspunkt ikke vil være lovligt, hvis Ishøj Kommune stiller en tjenestebil til rådighed for borgmesterens kørsel mellem dennes hjem og arbejde, hvis borgmesteren selv fører bilen.

Kommunens beslutninger om, hvor kommunens tjenestebiler mest hensigtsmæssigt er parkeret er ikke i sig selv beslutninger, der er underlagt Ankestyrelsens tilsyn med kommunerne.

Ankestyrelsen vurderer dog, at kommunen skal sikre sig, at sådanne beslutninger bliver taget ud fra saglige hensyn til kommunens forhold og ikke ud fra hensyn til f.eks. en borgmesters private forhold.

I modsat fald vil der kunne skabes tvivl om, hvorvidt beslutningen kan betragtes som en omgåelse af vederlagsreglerne, hvilket i givet fald vil kunne påses af det kommunale tilsyn.

Sagens oplysninger

Følgende fremgår af Ishøj Kommunes henvendelse af 24. januar 2020:

”På baggrund af, at der af pressen er blevet rejst stillet spørgsmålstegn ved Ishøj Kommunes borgmester Ole Bjørstorps brug af en kommunal bil til kørsel mellem hjem og hans hverv som borgmester i medfør af styrelseslovens § 16, stk. 1, finder Ishøj Kommune anledning til at rette henvendelse til Ankestyrelsen med henblik på en vurdering af om følgende er inden for rammerne vederlagsreglerne.

Borgmesteren har i 2016 modtaget den rådgivning (se vedlagte notat), at han kan benytte en tjenestebil, som er stillet til hans rådighed, til kørsel til sit hjem, hvis han om aftenen eller næste morgen skal benytte tjenestebilen til direkte kørsel til de i styrelseslovens § 16, stk. 1 nævnte særlige aktiviteter.

[...]

Ishøj Kommune har [...] været af den opfattelse, at det er i overensstemmelse med reglerne, at den bil, som borgmesteren benytter til tjenestekørsel kan parkeres ved en anden kommunal institution end rådhuset, uden at dette vil medføre, at kørslen herfra og til hans hverv som borgmester i medfør af styrelseslovens § 16, stk. 1, vil betragtes som privat kørsel.

Ishøj Kommune anmoder derfor tillige om Ankestyrelsens vurdering af dette spørgsmål.”

Af det vedlagte notat fremgår blandt andet:

”I mangel af andre bestemmelser i bekendtgørelser og vejledninger må det antages, at en borgmester kan benytte en tjenestebil, der er stillet til borgmesterens rådighed, til kørsel til sit hjem, hvis han om aftenen eller næste morgen skal benytte tjenestebilen til direkte kørsel til de i Styrelseslovens § 16, stk.1 nævnte særlige aktiviteter, til hvilke der ydes kørselsgodtgørelse og ikke til kørsel

til sit almindelige borgmesterarbejde på rådhuset som leder af kommunens forvaltning.”

Ankestyrelsen modtog den 6. marts 2020 udtalelsen fra Ishøj Byråd. Af udtalelsen fremgår følgende om ordningen med tjenestebil til borgmesteren:

”Beskrivelse af ordningen

Ishøj Kommune stiller en bil til rådighed for borgmesteren til brug for tjenestekørsel, en Volkswagen Golf. Bilen er købt af Ishøj Kommune i november 2014, og er en af de såkaldte ’puljebiler’, som ansatte på rådhuset inkl. borgmesteren kan benytte til tjenestekørsel.

Borgmesteren har fortrinsret til Golfen, da han deltager i mange møder og aktiviteter som led i borgmesterhvervet, og derfor har behov for at have en bil til rådighed. Bilen må ikke benyttes privat, eller til kørsel mellem hans hjem og kontoret (rådhuset), når han møder ind som administrationens øverste leder. Når borgmesteren ikke benytter bilen, kan den bookes af medarbejdere på rådhuset via borgmesterens PA.

Bilen har en fast parkeringsplads i kælderen under rådhuset, hvor den som hovedregel skal holde parkeret, når den ikke benyttes til møder og aktiviteter. Kommunen har dog – som det fremgår af kommunens brev af 24. januar 2020 - været af den opfattelse, at borgmesteren gerne måtte benytte tjenestebilen til kørsel til og fra sit hjem, hvis han om aftenen eller om morgenen skal benytte bilen til direkte kørsel til et møde eller en aktivitet omfattet af styrelseslovens § 16, stk. 1, litra a-f. Dette har borgmesteren opgjort til ca. 40 gange i 2019.”

Det fremgår endvidere af udtalelsen, at:

”[...] der fremadrettet skal føres bedre tilsyn med brugen af kommunens biler, herunder den bil, som stilles til rådighed for borgmesteren.

Derfor er der nu blevet udarbejdet retningslinjer for brug af kommunens biler (vedlagt som bilag), og der er ved at blive sat logo på de af kommunens biler, som ikke allerede var påført kommunens logo inkl. den bil, som stilles til rådighed for

borgmesteren. Dette for at sikre en højere grad af transparens i forhold til, hvad kommunens biler benyttes til.

Der vil fortsat blive stillet tjenestebil til rådighed for borgmesteren, men indtil Ankestyrelsen har udtalt sig i sagen, vil borgmesteren ikke tage bilen med hjem.

Borgmesteren skal herudover fremadrettet føre kørebog, når han benytter bilen, så det kan dokumenteres, hvilke møder og aktiviteter bilen har været benyttet til.”

Regler og praksis

Bestemmelserne i kommunestyrelseslovens § 16 indeholder sammen med bestemmelserne i lovens § 34 en udtømmende regulering af vederlæggelse af kommunalbestyrelsens medlemmer.

Bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 16, stk. 11, 2. pkt., giver alene mulighed for at godtgøre udgifter eller yde anden støtte, så længe der er tale om udgifter m.v., som afholdes i forbindelse med et medlems varetagelse af det kommunale hverv.

Følgende fremgår af vejledningen om vederlæggelse for kommunale hverv:

”4.2. Godtgørelse til borgmestre m.fl.

[...]

Det er antaget, at det ligger inden for kommunens driftsmæssige råderum at stille en tjenestebil til rådighed for borgmesteren. Tjenestebilen, der ikke må bruges privat, er en mere generel støtte til borgmesteren, som ydes af kommunen som arbejdsgiver, idet borgmesterhvervet har karakter af fuldtidsbeskæftigelse og ud fra hensynet til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af kommunens drift. At stille en tjenestebil til rådighed for borgmesteren adskiller sig således markant fra at dække borgmesterens udgifter til befordring. Det er imidlertid antaget, at § 16, stk. 12, i loven ikke er til hinder for, at der af kommunen ydes anden støtte til borgmesteren, når støtten har direkte forbindelse med borgmesterhvervet. Kommunalbestyrelsen må således have mulighed for at yde borgmesteren støtte til alle dele af borgmesterhvervet.”

Økonomi- og Indenrigsministeriet udtalte sig den 9. oktober 2012 om en regionsrådsformands kørsel mellem hjemmet og regionshuset. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Økonomi- og Indenrigsministeriet har ikke tidligere udtalt sig om, hvad der forestås ved privat kørsel, herunder navnlig om kørsel mellem kontor og bopæl må anses for privat eller tjenstlig.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har i den anledning tilkendegivet følgende:

- Det er ministeriets vurdering, at kørsel mellem hjemmet og regionshuset, også i de tilfælde, hvor regionsrådsformanden møder ind som administrationens øverste leder, kan betegnes som tjenstekørsel, når det foregår i en bil med chauffør.
- Baggrunden herfor er, at det vurderes, at formålet med at have en tjenstebil med chauffør er, at regionsrådsformanden er tilgængelig for sit arbejde og sine medarbejdere under kørslen, herunder at regionsrådsformanden således er tilgængelig til at løse sager, læse post og føre fortrolige telefonsamtaler. I så tilfælde fungerer bilen som en form for "rullende kontor".

Økonomi- og Indenrigsministeriet udtalte desuden den 10. juni 2014 bl.a. følgende:

"Der er over for Økonomi- og Indenrigsministeriet rejst spørgsmål, om "tjenstekørsel" i forbindelse med ministerbiler kan sidestilles med "tjenstekørsel" i forbindelse med en chauffør-ordning for en regionsrådsformand eller en borgmester, samt om der i den forbindelse kan tages udgangspunkt i reglerne om brug af ministerbiler.

[...]

For så vidt angår de situationer, der er beskrevet i vejledningen om ministerens udgifter, gælder følgende retningslinjer efter ministeriets opfattelse for tjenstekørsel for borgmestere og regionsrådsformænd:

- Tjenstebilen er med chauffør. En borgmester eller regionsrådsformand må ikke selv føre bilen.

- Bilen må (kun) anvendes til tjenstekørsel. Som eksempler på tjenstekørsel kan nævnes kørsel til og fra arbejde, kørsel til ethvert møde og arrangement af tjenstlig eller repræsentativ karakter, for så vidt der ikke er tale om møder eller arrangementer i borgmesterens eller regionsrådsformandens egenskab af partimedlem.
- En borgmester eller regionsrådsformand har et vist råderum til i særlige tilfælde at anvende tjenstebilen i videre omfang. Hvis der f.eks. i forbindelse med forhandlinger eller andre kritiske forløb opstår et uopsætteligt tjenstligt eller repræsentativt behov for mere omfattende kontakt til borgmesteren eller regionsrådsformanden eller evt. hjemkaldelse, kan det være tjenstligt begrundet at benytte tjenstebilen i videre omfang, således at den eksempelvis kan anvendes ved kørsel fra (men ikke til) en familiefest i weekenden eller lignende.
- En borgmester eller regionsrådsformand kan i en valgkamperperiode anvende tjenstebilen i samme omfang som på andre tidspunkter.
- Begrebet tjenstekørsel omfatter ikke enhver form for kørsel, der ikke har ren privat karakter. Bilen kan således ikke anvendes til delvist private formål, herunder kørsel, der har sammenhæng med borgmesterens eller regionsrådsformandens politiske arbejde, f.eks. politiske møder og partiarrangementer. Kørslen skal have rent tjenstligt formål, jf. også eksemplerne ovenfor.”

Endvidere fremgår følgende af Social- og Indenrigsministeriets udtalelse af 15. november 2019:

”Det fremgår af ministeriets vederlagsvejledning og af offentliggjort praksis, at en kommunalbestyrelse kan stille en bil til rådighed for borgmesteren, så længe borgmesterens kørsel i bilen står i direkte forbindelse med varetagelsen af borgmesterhvervet. Det kan for eksempel være kørsel fra borgmesterkontoret til et møde et andet sted i byen. Tjenstebilen må ikke anvendes eller stilles til rådighed for borgmesterens private kørsel. Det gælder, uanset om bilen stilles til rådighed med chauffør, eller om der er tale om en bil, som borgmesteren selv kan føre.

Ministeriet ses ikke at have udtalt sig udtømmende om, hvad der forstås ved privat henholdsvis tjenstlig kørsel.

Ministeriet har i udtalelser af 9. oktober 2012 og 10. juni 2014, der specifikt omhandlede chauffør-ordninger, udtalt, at kørsel mellem hjemmet og regionshuset kan betegnes som tjenstekørsel, når det foregår i bil med chauffør, også i de tilfælde, hvor borgmesteren møder ind som administrationens øverste administrative leder.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at kørsel til og fra egen bopæl, når det foregår i bil uden chauffør, normalt ikke vil kunne betegnes som tjenstlig kørsel. Det skyldes, at borgmesteren, når denne selv fører bilen, for det meste ikke vil være tilgængelig for sit arbejde og sine medarbejdere under kørslen, og at bilen derfor i disse tilfælde ikke kan fungere som en form for rullende kontor.

Det må herudover vurderes konkret, om der i den enkelte situation er tale om tjenstekørsel, dvs. om der er en sådan direkte sammenhæng mellem brugen af bilen og varetagelsen af det kommunale hverv, at borgmesterens benyttelse af bilen er af tjenstlig karakter. Det gælder principielt uanset, om kørslen er med eller uden chauffør. Som det fremgår af udtalelserne fra 2012 og 2014 vil kørsel med chaufførordning i videre udstrækning kunne anses for tjenstlig kørsel end kørsel uden chauffør, idet bilen i disse tilfælde kan fungere som en form for rullende kontor."

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at det som udgangspunkt ikke vil være lovligt, hvis Ishøj Kommune stiller en tjenstebil til rådighed for borgmesterens kørsel mellem dennes hjem og arbejde, hvis borgmesteren selv fører bilen.

Vi lægger ved denne vurdering vægt på, at Social- og Indenrigsministeriet har udtalt, at en borgmesters kørsel til og fra egen bopæl i en bil uden chauffør normalt ikke kan betegnes som tjenstlig kørsel. Dette gælder, uanset om borgmesteren skal møde ind som administrationens øverste administrative leder eller i sin egenskab af formand for kommunalbestyrelsen.

I forhold til kommunens anmodning om, at Ankestyrelsen vurderer, om parkering af bilen ved en anden kommunal institution end rådhuset skaber tvivl om kørselens karakter, falder dette spørgsmål uden for det

kommunale tilsyns kompetence. Det skyldes, at en kommunes beslutninger om, hvor det er mest hensigtsmæssigt, at kommunens tjenestebiler er parkeret, ikke i sig selv er beslutninger, der er underlagt det kommunale tilsyn.

Det er dog Ankestyrelsen opfattelse, at en kommune skal sikre sig, at sådanne beslutninger bliver taget ud fra saglige hensyn til kommunens forhold, og ikke ud fra hensyn til f.eks. en borgmesters private forhold. I modsat fald vil der kunne skabes tvivl om, hvorvidt beslutningen kan betragtes som en omgåelse af vederlagsreglerne, hvilket i givet fald vil kunne påses af det kommunale tilsyn.

Ankestyrelsen går ud fra, at Ishøj Kommune fremover vil sørge for, at ordningen med at stille tjenestebil til rådighed for borgmesteren er i overensstemmelse med lovgivningen.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Vinnie Reiths

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse nr. 47 af 15. januar 2019 om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)

Vejledning nr. 9017 af 7. januar 2019 om vederlag, diæter, pension m.v. for varetagelsen af kommunale hverv