



2022-7

16. december 2022

All. nr./notatnr.:

2022-907-0002-14

Sull./sagsbeh.:

Kritik af afholdelse af udgifter til en medarbejders øjenoperation

Den 30. marts 2022 bragte pressen en artikel om, at Kommuneqarfik Sermersooq havde afholdt udgifterne til en medarbejders øjenoperation.

Ombudsmanden besluttede den 31. marts 2022 at åbne en egen driftsag for at undersøge forholdet nærmere.

Ombudsmanden fandt, at der var tale om en uberettiget begunstiging af en medarbejder uden hjemmel i kommunalfuldmagten.

Ombudsmanden fandt, at kommunens afholdelse af udgifterne til en medarbejders øjenoperation ikke kunne anses for at være en ydelse, som kommunen havde hjemmel til at yde hverken i kraft af sin position som offentlig arbejdsgiver eller efter kommunalfuldmagten.

Det var på den baggrund ombudsmandens vurdering, at Kommuneqarfik Sermersooqs afholdelse af udgifterne til en medarbejders øjenoperation var en uhjemlet ydelse.

Det var endvidere ombudsmandens vurdering, at medarbejderens position som nøglemedarbejder var uden betydning.

Ombudsmanden fandt på den baggrund kommunens afholdelse af udgifterne til medarbejderens øjenoperation kritisabel.

Ombudsmanden afsluttede på den baggrund sagen og foretog sig ikke yderligere.

(Udtalelse af 16. december 2022, j.nr. 2022-907-0002)

Jeg udtaler herefter:

1. Hvad har jeg undersøgt?

1.1. Jeg har ved min behandling af sagen valgt at forholde mig til, hvorvidt Kommuneqarfik Sermersooq havde hjemmel til at afholde udgifterne til en medarbejders øjenoperation.

Jeg henviser til § 15 i Inatsisartutlov nr. 7 af 1. juni 2017 om Ombudsmanden for Inatsisartut, hvorefter ombudsmanden af egen drift kan tage en sag op til undersøgelse.

1.2. Jeg har flere steder i min udtalelse taget udgangspunkt i dansk litteratur, i det omfang jeg ikke selv tidligere har haft lejlighed til at beskæftige mig med tilsvarende problemstillinger. Det skyldes, at retsgrundlaget i Grønland i det væsentligste er identisk med retsgrundlaget i Danmark.

Min udtalelse er opbygget således:

- Afsnit 2: Sagen kort
- Afsnit 3: Retsgrundlaget
- Afsnit 4: Kommuneqarfik Sermersooqs synspunkt
- Afsnit 5: Min vurdering

Jeg bemærker, at der følger en sagsfremstilling efter min udtalelse.

2. Sagen kort

Den 30. marts 2022 blev jeg på baggrund af en artikel i pressen opmærksom på, at Kommuneqarfik Sermersooq havde afholdt udgifterne til en medarbejders

øjenoperation. Jeg besluttede på den baggrund at åbne en egen driftsag for at undersøge forholdet nærmere.

Den 31. marts 2022 anmodede jeg kommunen om at sende mig alle akter vedrørende kommunens betaling af medarbejderens øjenoperation.

Samme dag udsendte jeg en pressemeddelelse og orienterede Lovudvalget i Inatsisartut herom.

Den 9. juni 2022 modtog jeg kommunens akter i sagen.

Den 6. juli 2022 anmodede jeg kommunen om en udtalelse til sagen og eventuelle yderligere akter i sagen.

Samme dag sendte jeg et orienteringsbrev til den medarbejder, der havde fået betalt sin øjenoperation, idet jeg vedlagde mine breve til kommunen af den 31. marts 2022 og den 6. juli 2022.

Den 3. august 2022 modtog jeg kommunens udtalelse til sagen og supplerende akter.

3. Retsgrundlaget

3.1. Overenskomster og aftaler

Offentlige myndigheder er i valget af aflønning af de enkelte medarbejdere som udgangspunkt alene berettiget til at stille de ydelser til rådighed, som følger af de løn- og ansættelsesforhold, der er aftalt med de relevante forhandlingsberettigede faglige organisationer.

Betaling af eller tilskud til medarbejderes operationer er hverken generelt eller i den konkrete sag en del af det aftalte overenskomstgrundlag.

3.2. Kommunalfuldmagten

Imidlertid er det efter min opfattelse relevant at overveje, om kommunalfuldmagten giver en kommune mulighed for at afholde udgifter til medarbejderes operationer.

Kommunalfuldmagten er en betegnelse for de ulovbestemte og uskrevne regler, der regulerer en kommunes mulighed for uden en egentlig lovhjemmel at foretage visse dispositioner af økonomisk karakter.

De økonomiske dispositioner, som kommunen er bemyndiget til at foretage på grundlag af kommunalfuldmagten, går typisk ud på at stille forskellige former for ydelser til rådighed for borgerne. Det kan eksempelvis være støtte til foreninger, kultur og idræt m.v.

I den juridiske litteratur beskrives kommunalfuldmagtens retlige grundlag som forholdets natur, og kommunalfuldmagten betragtes som en retssædvane. Kommunalfuldmagten er i den retlige trinfølge placeret på lovniveau.

Reglerne om kommunernes særlige økonomiske råderum i medfør af kommunalfuldmagten finder således ikke anvendelse, hvis et forhold allerede er reguleret i lovgivningen.

En kommune kan i medfør af kommunalfuldmagten kun udføre eller støtte en aktivitet, hvis der er en kommunal interesse i aktiviteten. Der er en kommunal interesse i en aktivitet, hvis den imødekommer et fælles behov i det lokalsamfund, som kommunen udgør. En kommune kan dog lovligt afgrænse aktiviteten til en bestemt gruppe af borgere, hvis afgrænsningen sker på et sagligt grundlag.

Eksempler på en kommunal interesse kan være fremme af generel erhvervsudvikling, fritidsaktiviteter, kultur, turisme samt køb og salg af fast ejendom.

3.3. Forbud mod begunstiging af enkeltpersoner

Derimod kan den kommunale interesse som udgangspunkt ikke legitimere en kommunes afholdelse af udgifter til enkelte borgere.

Der er i kommunalfuldmagten således forbud mod at begunstige enkeltpersoner. Efter kommunalfuldmagten kan en kommune således ikke uden egentlig lovhjemmel yde tilskud til enkeltpersoner på baggrund af de pågældendes individuelle interesser. Dette skyldes, at en kommune opfattes som et fællesskab af borgere, og at dens formål er at varetage borgernes fælles interesser. Der er ingen fælles eller kommunal interesse i at yde støtte til enkeltpersoner alene med henblik på at øge deres levestandard eller spare dem for udgifter.

Ovenstående udelukker dog ikke, at der ydes økonomisk støtte til grupper af borgere eller enkelte borgere, hvis hovedformålet med den kommunale støtte er den kommunale interesse, og det ikke er at hæve levestandarden m.v. for personerne i gruppen. Eksempelvis har trafikøkonomiske interesser lovligt kunnet begrunde, at pensionister blev givet rabat ved køb af abonnementskort til kommunens bybusser.

3.4. Personalegoder

Det er i de danske kommunale tilsynsmyndigheders praksis antaget, at det kommunalretlige udgangspunkt om forbud mod at yde tilskud til enkeltpersoner i et vist omfang kan fraviges, hvis der er tale om ydelser til kommunens ansatte.

Der gælder to undtagelser fra forbuddet mod at begunstige enkeltpersoner, som vedrører udgifter til visse personalegoder.

- A.** En kommune kan efter kommunalfuldmagten yde almindelig personalepleje ud fra hensynet til de ansattes velfærd, hvis sådanne ydelser gælder for det samlede personale eller for visse veldefinerede personalegrupper. Dette kan eksempelvis være avishold, telefonhold eller medlemskab af et motionscenter.
- B.** Endvidere kan en kommune efter kommunalfuldmagten yde økonomisk støtte til fremme af kommunens interesser som arbejdsgiver i form af personalegoder. Der skal i forbindelse med denne undtagelse anlægges et skøn i forhold til den enkelte ydelse, hvor udgiften ikke må stå i misforhold til styrken af

arbejdsgiverens interesse. Samtidig skal ydelsen tildeles ud fra saglige kriterier. Det kan eksempelvis være hjemme pc-ordninger.

I den samlede vurdering af, hvilke personalegoder en kommune kan stille til rådighed for sine ansatte, lægges der i tilsynsmyndighedernes praksis i Danmark vægt på, om det på arbejdsmarkedet som helhed er almindeligt at stille den pågældende ydelse til rådighed.

For juridisk litteratur om kommunalfuldmagten henviser jeg til Karsten Revsbech, Kommunernes opgaver, 3. udgave, 2015, ss. 59-94, ss. 403- 405 og Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave, 2018, kapitel 18.

3.5. Praksis fra den øverste kommunale tilsynsmyndighed i Danmark, Indenrigsministeriet

Der findes mig bekendt ikke relevant offentliggjort praksis fra Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner i henseende til kommunalfuldmagts anvendelse i forbindelse med begunstigelse af enkeltpersoner.

Jeg refererer derfor til to sager fra Indenrigsministeriet, som er den øverste kommunale tilsynsmyndighed i Danmark vedrørende afgrænsningen af kommunalfuldmagten.

Indenrigsministeriet udtalte i en sag i 1993 fra Farum kommune, at det er almindeligt antaget, at kommuner ikke uden lovhjemmel kan yde økonomisk støtte til enkeltpersoner.

Indenrigsministeriet nævnte endvidere i den konkrete udtalelse, at kommunen lovligt kunne yde økonomisk støtte i form af betalt advokatbistand til borgmesteren i et sagsanlæg mod borgmesteren, fordi sagen vedrørte varetagelsen af borgmesterens borgerlige ombud som borgmester.

I 2016 udtalte Indenrigs- og Socialministeriet sig i en sag om kommuners adgang til at tegne kollektive ulykkes- og ansvarsforsikringer for borgere, der ydede en

frivillig indsats i tilknytning til kommunale opgaver f.eks. i form af lektiehjælp eller som besøgsvenner.

Ministeriet udtalte, at der ikke var hjemmel i kommunalfuldmagten til at tegne kollektive ulykkes- og ansvarsforsikringer for frivillige. Ministeriet lagde vægt på, at forsikringerne ville indebære en begunstiging af enkeltpersoner med en ydelse, som kommunen ikke var retligt forpligtet til at yde.

Sagerne findes på Indenrigsministeriets hjemmeside: <https://im.dk/lovstof/re-sumedatabasen>.

4. Kommuneqarfik Sermersooqs synspunkt

Kommuneqarfik Sermersooq har i en udtalelse af 3. august 2022 til mig oplyst, at afholdelse af udgifter i forbindelse med sundhedsmæssige behandlinger i det private ikke er et generelt personalegode i kommunen.

Kommunen har i udtalelsen til mig endvidere oplyst følgende:

”Beslutningen om at tilbyde og efterfølgende betale for [A’s] øjenoperation skete på baggrund af en vurdering af kommunens egeninteresse. Kommuneqarfik var i foråret 2020 stærkt påvirket af Corona-pandemien, og der blev i den forbindelse brugt mange ressourcer på at sikre, at smitten blandt kommunens borgere ikke nåede et kritisk niveau.

[...]

[A] forestod den landsdækkende koordinering af Corona-indsatsen i Grønland og varetog derfor kritiske opgaver i sit arbejde. Det var vurderingen, at det ville have været katastrofalt for Corona-indsatsen at en nøglemedarbejder i denne position på et så kritisk tidspunkt måtte langtidssygemelde sig eller fratræde sin stilling pga. sygdom.

[...]”

Kommunen har tilføjet, at der ikke er en intention om, at sagen skal skabe præcedens.

5. Min vurdering

Det er min opfattelse, at offentlige myndigheder i valget af aflønning af de enkelte medarbejdere som udgangspunkt alene er berettiget til at stille de ydelser til rådighed, som følger af de løn- og ansættelsesforhold, der er aftalt med de relevante forhandlingsberettigede faglige organisationer. Betaling af eller tilskud til medarbejderes operationer er ikke en del af det aftalte overenskomstgrundlag.

Selvom kommunalfuldmagten som udgangspunkt indeholder et forbud mod at begunstige enkeltpersoner, er der dog mulighed for, at en kommune efter kommunalfuldmagten kan yde økonomisk støtte til almindelig personalepleje samt til at fremme kommunens interesser som arbejdsgiver i form af personalegoder.

Der er mulighed for at begunstige enkeltpersoner, hvis der er tale om almindelig personalepleje ud fra hensynet til de ansattes velfærd. Dette forudsætter efter min opfattelse, at en given ordning gælder for det samlede personale eller for visse veldefinerede personalegrupper.

Det fremgår imidlertid blandt andet af Kommuneqarfik Sermersooqs udtalelse af 3. august 2022 til mig, at afholdelse af udgifter i forbindelse med sundhedsmæssige behandlinger i det private ikke er et generelt personalegode i kommunen, og at betalingen af øjenoperationen til den pågældende medarbejder var et helt enestående tilfælde.

Betaling af øjenoperationen er således ikke en del af kommunens almindelige personalepleje.

Der er ligeledes mulighed for at begunstige enkeltpersoner, hvor en kommune yder økonomisk støtte til fremme af kommunens interesse som arbejdsgiver i form af personalegoder. Efter de danske tilsynsmyndigheders praksis lægges der i den samlede vurdering vægt på, om personalegoderne er almindelige på arbejdsmarkedet som helhed.

Det er mit indtryk, at en arbejdsgivers afholdelse af udgifterne til en medarbejders øjenoperation er helt unik for arbejdsmarkedet i almindelighed som for en kommune i særdeleshed. Det er derfor min vurdering, at der ikke er tale om et

almindeligt personalegode, men en begunstigelse af en enkeltperson, der ikke har hjemmel i kommunalfuldmagten.

Kommunen har i udtalelsen af 3. august 2022 til mig oplyst, at medarbejderen varetog en nøglefunktion i kommunen under corona-pandemien.

Hvorvidt den pågældende medarbejders stilling udgjorde en nøgleposition i forbindelse med corona-pandemien eller ej, er efter min vurdering uden betydning, fordi modtagerens position i kommunen ikke kan tilsidesætte forbuddet mod begunstigelse af enkeltpersoner.

Det fremgår af kommunens udtalelse af 3. august 2022, at kommunen på baggrund af medarbejderens nøgleposition vurderede, at betalingen af øjenoperationen var i kommunens egeninteresse.

I forhold til ydelser til kommunale ansatte finder jeg, at kommunens egeninteresse som arbejdsgiver udelukkende er relevant at forholde sig til i de tilfælde, hvor der er tale om personalegoder, som der er mulighed for at afholde inden for rammerne af kommunalfuldmagten.

I det konkrete tilfælde er der ikke tale om et personalegode, men begunstigelse af en enkeltperson. Betragtningen om kommunens egeninteresse som arbejdsgiver er derfor efter min vurdering irrelevant.

Jeg finder, at kommunens afholdelse af udgifterne til en medarbejders øjenoperation ikke kan anses for at være en ydelse, som kommunen har hjemmel til at yde hverken i kraft af sin position som offentlig arbejdsgiver eller efter kommunalfuldmagten.

Det er på den baggrund min vurdering, at Kommuneqarfik Sermersooqs afholdelse af udgifterne til en medarbejders øjenoperation er en uhjemlet ydelse.

Jeg finder på den baggrund kommunens afholdelse af udgifterne til medarbejderens øjenoperation kritisabel.

Jeg foretager mig ikke yderligere og anser hermed min behandling af sagen for afsluttet.

Nærværende udtalelse vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2022.

SAGSFREMSTILLING

Den 31. marts 2022 iværksatte jeg en egen drift sag om Kommuneqarfik Sermersooqs afholdelse af en medarbejders private udgifter og anmodede om at modtage sagens akter senest den 29. april 2022. Samme dag udsendte jeg en pressemeddelelse. Her fremgik følgende:

”Jeg har i dag bedt Kommuneqarfik Sermersooq om at fremsende mig alle dokumenter, der har berøring med pressens omtale af, at Kommuneqarfik Sermersooq skulle have betalt for en øjenoperation til [A].

Baggrunden herfor er, at jeg ønsker at danne mig et overblik for at vurdere, om der er anledning til, at jeg udtaler mig om forholdet, herunder om Kommuneqarfik Sermersooq har fulgt de regler, der gælder i den offentlige forvaltning.”

Samme dag orienterede jeg Lovudvalget i Inatsisartut om, at jeg havde offentliggjort en nyhed på Ombudsmanden for Inatsisartuts hjemmeside med følgende overskrift: ”Ombudsmanden beder om indsigt i dokumenterne vedrørende Kommuneqarfik Sermersooqs afholdelse af en medarbejders private omkostninger.”

Den 20. maj 2022 kontaktede en af mine medarbejdere Sekretariatet for Tilsynsrådet for De Grønlandske Kommuner for at forespørge, om sagen eventuelt var under behandling i Tilsynsrådet. Sekretariatet oplyste, at sagen ikke var under behandling i Tilsynsrådet.

Den 9. juni 2022 modtog jeg kommunens akter i sagen. Den sene modtagelse skyldtes kommunens it-problemer i forbindelse med kommunens modtagelse af mine fremsendte e-mails.

Af akterne fremgår det af Kommuneqarfik Sermersooqs udgiftsbilag af 12. marts 2021, at [A] skulle modtage 22.000 kr. i refusion for ”Refusion af behandling jfr. aftale med kommunaldirektør [...]”.

Refusionen vedrører 2 fakturaer fra et privathospital på i alt 22.000 kr. vedrørende en konsultation og to operationer.

Akterne indeholder endvidere en e-mailkorrespondance mellem kommunaldirektør [...], vice-kommunaldirektør [...] og [A].

I e-mail af 15. maj 2020 skriver [A] blandt andet:

”Hej [kommunaldirektør] og [vice-kommunaldirektør].

Jeg har nu talt med DIH angående udsigterne til en øjenoperation her i det system – her taler de tidligst i uge 44.

Jeg vil derfor med stor tak benytte mig af Jeres tilbud om øjenoperation i Danmark.”

I et svar til [A] skriver [vice-kommunaldirektør] i e-mail af 15. maj 2020:

”Kære [A]

Ærgerligt med lang ventetid på Sana.

[...]

Sæt du det bare i værk, så du kan komme tilbage hurtigst muligt.

Vh

[vice-kommunaldirektør]”

De fremsendte akter indeholdt endvidere et juridisk notat udarbejdet af et advokatfirma den 15. marts 2022 om kommunens betaling af øjenoperationen samt [A's] ansættelseskontrakt.

Den 6. juli 2022 anmodede jeg Kommuneqarfik Sermersooq om eventuelle yderligere akter i sagen og en udtalelse til sagen.

Samme dag sendte jeg et orienteringsbrev til [A] med kopi af mine breve af 31. marts 2022 samt 6. juli 2022 til kommunen.

Den 3. august 2022 modtog jeg kommunens udtalelse til sagen og tilhørende akter.

Det fremgår blandt andet af kommunens udtalelse:

”Beslutningen om at tilbyde og efterfølgende betale for [A’s] øjenoperation skete på baggrund af en vurdering af kommunens egeninteresse. Kommuneqarfik var i foråret 2020 stærkt påvirket af Corona-pandemien, og der blev i den forbindelse brugt mange ressourcer på at sikre, at smitten blandt kommunens borgere ikke nåede et kritisk niveau.

[...]

[A] forestod den landsdækkende koordinering af Corona-indsatsen i Grønland og varetog derfor kritiske opgaver i sit arbejde. Det var vurderingen, at det ville have været katastrofalt for Corona-indsatsen at en nøglemedarbejder i denne position på et så kritisk tidspunkt måtte langtidssygemelde sig eller fratræde sin stilling pga. sygdom.

[...]

Afholdelse af udgifter i forbindelse med sundhedsmæssige behandlinger i det private er ikke et generelt personalegode i Kommuneqarfik Sermersooq. Der var i dette tilfælde tale om et helt enestående tilfælde, hvor beslutningen blev taget ud fra den ekstraordinære situation samfundet stod i under en verdensomspændende pandemi.

[...]

Det er derfor ingensinde Kommuneqarfik Sermersooqs intentioner at dette enestående tilfælde skal skabe præcedens for fremtidige muligheder for kommunal betaling af private operationer eller andre sundhedsydelser for kommunens ansatte.”