



2017-2

Invitationer mv. til offentligt ansatte skulle vurderes efter reglerne om modtagelse af gaver – deltagelse krævede sagligt formål

I forlængelse af en tidligere sag om ansattes adgang til at modtage fribilletter (ombudsmandens sag nr. 2015-4) gennemgik ombudsmanden Kulturministeriets gavepolitik i relation til modtagelse af invitationer og fribilletter mv.

Efter ombudsmandens opfattelse måtte invitationer og fribilletter mv., som offentligt ansatte modtog i forbindelse med arbejdet, vurderes konkret og efter de almindelige forvaltningsretlige principper om modtagelse af gaver og andre fordele. Invitationerne og fribilletterne mv. kunne således ikke generelt anses for givet til myndigheden som sådan. Hvis deltagelsen i arrangementerne tjente et sagligt formål, f.eks. et tjenstligt tilsyn med overholdelsen af en kontrakt, kunne de ansatte godt benytte sig af sådanne invitationer mv.

Under dialogen med ombudsmanden justerede Kulturministeriet sin gavepolitik og gjorde i øvrigt rede for de særlige forhold, der gjorde sig gældende på ministeriets område. Ombudsmanden fandt herefter ikke anledning til at foretage sig yderligere i forhold til de ansattes mulighed for også at deltage i arrangementer ud fra et fagligt og repræsentativt formål.

Om adgangen til at medtage private ledsagere til arrangementerne var ombudsmanden enig med Kulturministeriet i, at dette ikke var muligt, hvis den ansattes deltagelse alene var begrundet i et sagligt eller tjenstlig formål. Under de foreliggende omstændigheder fandt ombudsmanden ikke anledning til at foretage sig yderligere i forhold til, at de ansatte i visse tilfælde kunne medtage private ledsagere, når deres deltagelse samtidig havde et repræsentativt sigte.

(Sag nr. 15/02880)

18. januar 2017

Forvaltningsret

1114.3 – 115.3 – 2.2

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Herunder gengives ombudsmandens udtalelse i sagen efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Min behandling af sagen

Den 3. marts 2015 udtalte jeg mig om ansatte i Styrelsen for Slotte og Kulturejendommers adgang til at modtage billetter til en jubilæumsfest i DR. Sagen er offentliggjort på min hjemmeside som sag nr. 2015-4.

Resultatet af sagen var bl.a., at det var relevant for ministeriet at få afklaret, hvornår medarbejderne kunne medtage private ledsagere til eksterne arrangementer.

I forbindelse med det videre arbejde med gavepolitikken på Kulturministeriets område – herunder navnlig spørgsmålet om de ansattes benyttelse af invitationer og fribilletter mv. til eksterne arrangementer – har jeg senest modtaget Kulturministeriets gavepolitik af 30. maj 2016, som jeg forstår er justeret på enkelte punkter, jf. ministeriets udtalelse til mig af 16. december 2016.

Min udtalelse angår således udvalgte spørgsmål i forbindelse med den senest modtagne version af ministeriets gavepolitik.

Om den nærmere baggrund for gavepolitikken henviser jeg til sagsfremstillingen, som findes nedenfor. Her findes også uddrag af dele af politikken ordlyd pr. 30. maj 2016 og ministeriets oplysninger om de efterfølgende justeringer den 16. december 2016.

Jeg vil under afsnittet om min vurdering (pkt. 3) komme ind på forskellige spørgsmål i relation til ministeriets gavepolitik af 30. maj 2016.

Under pkt. 3.1 berører jeg spørgsmålet om, hvorvidt modtagelse af fribilletter og invitationer mv. skal betragtes som en gave til den pågældende medarbejder. Derefter kommer jeg under pkt. 3.2 ind på spørgsmålet om de ansattes deltagelse i arrangementer mv. med et tjenstligt, fagligt eller repræsentativt formål, og under pkt. 3.3 på adgangen til at medtage privat ledsager til sådanne arrangementer.

I pkt. 2 nedenfor omtaler jeg først retsgrundlaget for ansattes modtagelse af gaver og andre fordele.

2. Retsgrundlaget

Efter straffelovens § 144 kan bl.a. den, der i udøvelsen af offentlig tjeneste eller hverv uberettiget modtager en gave eller anden fordel, straffes med bøde eller fængsel.

Der findes ikke herudover lovgivning, som udtrykkeligt regulerer offentligt ansattes adgang til at modtage gaver og andre fordele i forbindelse med deres arbejde. Forholdet er i stedet reguleret af almindelige forvaltningsretlige principper, herunder reglerne om habilitet.

De almindelige forvaltningsretlige principper sætter grænser for, hvad offentligt ansatte kan modtage af gaver og andre fordele. Det grundlæggende formål med disse begrænsninger er at undgå risiko for, at der kan rejses tvivl om offentligt ansattes upartiskhed, eller at der opstår mere generel mistillid til de hensyn, som ligger bag den offentlige forvaltnings afgørelser og beslutninger.

2.1. God adfærd i det offentlige

Vejledningen "God adfærd i det offentlige" er udarbejdet i 2007 af Personalestyrelsen (nu Moderniseringsstyrelsen) i samarbejde med KL og Danske Regioner. Vejledningen kan findes i Retsinformation som vejledning nr. 9472 af 1. januar 2007.

I vejledningens kapitel 6 findes en nærmere beskrivelse af, hvad der efter gældende ret må anses for at være grænserne for offentligt ansattes modtagelse af gaver og andre fordele. Vejledningen er ikke til hinder for, at den enkelte myndighed selv fastsætter mere restriktive bestemmelser for sine ansatte.

Følgende fremgår bl.a. af vejledningen:

"Gaver og andre fordele

Begrebet gaver og andre fordele skal her forstås bredt, dækkende både fysiske ting, som for eksempel chokolade, bøger og vingaver, og ikke fysiske ting, som for eksempel tilbud om rabatter, rejser, kurser eller forplejning. Der kan også være tale om pengegaver, for eksempel i form af begunstigelse ved testamente.

Fælles for gaverne og fordelene er, at de – uanset værdi og uanset motivet bag giverens gestus – tilbydes den ansatte i kraft af dennes stilling i det offentlige. Giveren kan være en enkelt borger (...). Gavegiver kan også være en privat virksomhed, en interesseorganisation eller anden ekstern part.

...

Det almindelige udgangspunkt

Udgangspunktet er altså, at offentligt ansatte ikke bør modtage gaver eller andre fordele fra borgere eller virksomheder i forbindelse med deres arbejde.

En ansat, der bliver tilbudt en gave eller en fordel fra en person eller virksomhed, bør således undlade at tage imod den, hvis den har sammenhæng med den pågældendes ansættelse i det offentlige. Dette gælder både i tilfælde, hvor gavegiveren er eller har været part i en sag hos myndigheden, og i tilfælde, hvor gavegiveren ikke tidligere har haft en sag under behandling hos den pågældende myndighed.

...

En offentlig ansat, der er involveret i køb af varer eller tjenesteydelser for det offentlige, bør ikke foretage private køb med rabatter eller andre fordelagtige vilkår hos leverandører, hvis rabatten er tilbudt den ansatte i kraft af ansættelsesforholdet. Derimod er der ikke noget i vejen for, at den ansatte foretager private køb med rabatter hos en leverandør, hvis rabatten ikke har nogen tilknytning til ansættelsesforholdet, for eksempel fordi leverandøren yder rabat til alle, der er medlemmer af en bestemt fagforening mv.”

2.2. Personalestyrelsens notat fra maj 2010

Vejledningen ”God adfærd i det offentlige” er suppleret af Personalestyrelsens (nu Moderniseringsstyrelsens) notat fra maj 2010 om modtagelse af gaver, invitationer og andre fordele. Notatet er tilgængeligt på Moderniseringsstyrelsens hjemmeside (hr.modst.dk) under emnet ”Personalejura – Personalepolitik – indhold og proces”.

Af notatet fremgår bl.a. følgende:

”Eksempler

...

Invitationer til arrangementer og middage mv. samt tilbud, der indeholder andre elementer end rene gaveelementer

Ex: En it-leverandør sender efter kontraktens indgåelse de chefer og medarbejdere, der har været involveret i kontraktforhandlingerne, adgangsbilletter til en rockkoncert.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ex: Eller en forlystelsespark tilsender en række myndigheders chefer årsadgangskort til parken.

I begge tilfælde er der tale om gaver, som skal returneres.

Ex: En kreds af chefer og medarbejdere inviteres til en årlig tilbagevendende middag med en arbejdsgiver-, personale- eller anden interesseorganisation.

Modtagelse af en invitation af denne karakter vil normalt være uproblematisk. Inden man accepterer invitationen bør det dog indgå i overvejelserne, om invitationen er et naturligt led i samarbejdsrelationen, om den indeholder et fagligt og/eller samarbejds-mæssigt formål samt om den repræsenterer en begrænset økonomisk værdi.

I nogle situationer kan det endvidere være relevant at overveje, om accept af en middagsinvitation eller lign. kan give anledning til fremtidige problemstillinger – også selv om invitationen i sig selv forekommer uproblematisk. For eksempel kan det være kutyme, at en privat leverandør inviterer embedsmænd på middag efter kontraktens indgåelse; Her vil en middag på den ene side kunne forsvares ud fra de fremtidige samarbejdsrelationer – på den anden side skal der opretholdes neutralitet i forhold til denne og øvrige udbydere på markedet.

I konkrete tvivlstilfælde kan en mulig løsning være at lade ministeriet afholde udgiften for deltagelse i middagen eller arrangementet. Det forudsætter naturligvis, at udgiften kan forsvares ud fra samarbejds-mæssige og/eller faglige forhold. Tilsvarende kan gøre sig gældende, hvis en virksomhed f.eks. tilbyder rejse og ophold i forbindelse med en konference.”

3. Min vurdering

3.1. Modtagelse af fribilletter og invitationer mv.

Jeg kan forstå på Kulturministeriets udtalelser til mig, at ministeriets område (ministeren samt ledelse og medarbejdere i departementet og Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme, som pr. 1. januar 2016 er omdannet til Slots- og Kulturstyrelsen) løbende modtager invitationer, fribilletter og lignende til arrangementer i kulturinstitutioner – både fra statslige kulturinstitutioner, der er i underordningsforhold til departementet, og fra private selvejende kulturinstitutioner.

Kulturministeriet tilkendegav i sin udtalelse den 21. oktober 2015, at man ikke betragtede sådanne invitationer som gaver, når de ansattes deltagelse tjente et repræsentativt, tjenstligt eller fagligt formål, idet ministeriet betragtede invi-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

tationen som givet til ministeriet eller styrelsen og ikke den enkelte medarbejder.

Under min behandling af sagen har jeg indhentet en udtalelse fra Moderniseringsstyrelsen i dens egenskab af at varetage statens overordnede arbejds-gi-veropgaver. Om de nævnte invitationer har Moderniseringsstyrelsen i sin udtalelse af 6. november 2015 bl.a. anført følgende:

”Det er Moderniseringsstyrelsens opfattelse, at gaver og andre fordele, herunder invitationer, fribilletter og lignende, ikke generelt kan anses for givet til arbejdspladsen som sådan, men må vurderes efter de almindelige forvaltningsretlige principper om offentligt ansattes modtagelse af gaver og andre fordele fra private i forbindelse med deres arbejde.

...

Vurderingen af gaveelementet må foretages konkret, og det kan efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse ikke lægges til grund, at invitationer, fribilletter og lignende generelt ikke indeholder et gaveelement.”

Jeg er enig i Moderniseringsstyrelsens synspunkter. Jeg henviser i den forbindelse til, at det fremgår af vejledningen ”God adfærd i det offentlige”, at begrebet ”gaver og andre fordele” skal forstås bredt, dækkende både fysiske og ikke fysiske ting, som f.eks. rejser, kurser og forplejning.

Kulturministeriet har i sin efterfølgende udtalelse til mig af 6. januar 2016 erklæret sig enig med Moderniseringsstyrelsen i, at der ved modtagelse af invitationer og fribilletter mv. skal foretages en konkret vurdering af, om der er tale om et gaveelement. Ministeriet har endvidere præciseret sin gavepolitik, så det ikke længere fremgår, at invitationer, fribilletter mv. som udgangspunkt ikke betragtes som en gave.

Jeg finder herefter ikke anledning til at foretage mig yderligere på dette punkt.

3.2. Deltagelse i arrangementer med tjenstligt, fagligt eller repræsentativt formål

Inden for Kulturministeriets ressort ligger bl.a. områder som film, teater, sport mv.

Som det også fremgår af ministeriets gavepolitik og af ministeriets udtalelser til mig, må det derfor forventes, at dets ansatte løbende modtager invitationer og fribilletter mv. til en del arrangementer, f.eks. teaterpremierer, fodboldkampe og lignende arrangementer af kulturel karakter.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ved vurderingen af, om en given invitation indeholder et gaveelement, er det relevant at fastlægge det nærmere formål med den ansattes deltagelse i arrangementet. I Kulturministeriets gavepolitik af 30. maj 2016 lægger ministeriet således vægt på, om deltagelsen har et tjenstligt, fagligt eller repræsentativt formål, idet det ikke er udelukket, at deltagelsen tjener flere saglige formål på én gang.

3.2.1. Om deltagelse med et tjenstligt formål

Formålet med offentligt ansattes deltagelse i arrangementer blev også berørt i min udtalelse til Kulturministeriet den 3. marts 2015 (sag nr. 2015-4), jf. nærmere under pkt. 1.

Her anførte Moderniseringsstyrelsen om den generelle politik i staten, at det normalt ikke bliver betragtet som en gave eller anden fordel, hvis offentligt ansattes deltagelse i et arrangement f.eks. skyldes, at de skal føre tilsyn med, at lovgivning eller kontraktmæssige forpligtelser overholdes i forbindelse med arrangementet, eller hvis deltagelsen har til formål, at de relevante medarbejdere opnår erfaring med anvendelsesmulighederne for en myndigheds ejendomme – altså hvis der er et tjenstligt formål med deltagelsen.

Moderniseringsstyrelsen har gentaget dette synspunkt i sin udtalelse til mig af 6. november 2015 og samtidig henvist til, at det samme (tjenstlige) forhold må gøre sig gældende, hvis deltagelsen sker som et sagligt led i behandlingen af en konkret sag.

På linje med min tidligere udtalelse til Kulturministeriet fremgår det således også af Kulturministeriets gavepolitik af 30. maj 2016, at de ansatte kan benytte sig af invitationer og fribilletter mv., hvis deltagelsen er af tjenstlig karakter.

Jeg er enig i dette synspunkt.

3.2.2. Om deltagelse med et fagligt og repræsentativt formål

Moderniseringsstyrelsen har i sin udtalelse til mig af 6. november 2015 anført følgende om adgangen til at deltage med et repræsentativt formål:

”Offentligt ansatte kan for eksempel deltage i arrangementer, hvor den ansattes deltagelse tjener et repræsentativt formål. Det omfatter i almindelighed bredt anlagte og offentligt kendte arrangementer, som ikke er målrettet mod den enkelte ansatte eller vedkommendes arbejdsplads. Ved vurderingen af, om den fordel, deltagelsen i arrangementet kan siges at udgøre, samlet set er så omfattende, at den offentligt ansatte ikke kan deltage, må der lægges betydelig vægt på arrangementets karakter.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Der er ikke i Moderniseringsstyrelsens udtalelse taget stilling til, om det har betydning, på hvilket niveau i organisationen den offentligt ansatte befinder sig. Moderniseringsstyrelsen har heller ikke i sin udtalelse forholdt sig til, om offentligt ansatte også kan deltage i arrangementer, hvor den ansattes deltagelse tjener et fagligt formål, i den forstand at deltagelsen bidrager til, at den ansatte holder sig opdateret inden for sit faglige område.

Det kan imidlertid udledes af Personalestyrelsens notat fra maj 2010 (jf. ovenfor under pkt. 2.2), at der i et vist omfang er adgang til, at offentligt ansatte deltager i eksterne arrangementer, hvis der er et fagligt sigte og/eller et samarbejds-mæssigt formål med deltagelsen, og under forudsætning af, at ydelsen repræsenterer en begrænset økonomisk værdi.

På mødet med Kulturministeriet den 20. april 2016 oplyste ministeriet bl.a., at man forventer, at medarbejderne i et vist omfang deltager i de kulturelle arrangementer, som de bliver inviteret til af eksterne parter. Både ud fra et *fagligt* formål – nødvendigheden af at holde sig opdateret inden for sit faglige arbejdsområde – og i visse tilfælde også ud fra et *repræsentativt* formål. Det sidste, fordi der inden for visse dele af kulturområdet er tradition for, at medarbejdere fra ministeriet deltager i sådanne arrangementer.

Det er ministeriets opfattelse, at også "menige" medarbejdere i ministeriet – dvs. ikke kun medarbejdere på ledelses- eller direktionsniveau – kan være repræsentanter for Kulturministeriet i sådanne sammenhænge. Ministeriet har på mødet forklaret, at disse medarbejdere også kan være kendte i dele af den kulturelle verden og modtager invitationer som repræsentanter for ministeriet.

I forlængelse heraf fremgår det endvidere af ministeriets gavepolitik af 30. maj 2016, at benyttelsen af en invitation eller fribillet "i tillæg til det rent faglige formål" kan indeholde et repræsentativt formål, idet medarbejderen herved "udviser en naturlig og forventet interesse for kulturlivet og vores kulturinstitutioner".

Efter min gennemgang af Kulturministeriets gavepolitik af 30. maj 2016 og på baggrund af de både mundtlige og skriftlige oplysninger, som jeg har modtaget fra ministeriet, finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i forhold til dette punkt i ministeriets politik.

Jeg har navnlig lagt vægt på Kulturministeriets oplysninger i udtalelsen af 21. oktober 2015 om, at der fra kulturinstitutionernes side er en forventning om, at både ministeriets ledelse og medarbejdere følger med i og har et indgående kendskab til de aktiviteter, der foregår i kulturlivet. Jeg forstår endvidere, at der inden for visse dele af kulturområdet er en særlig tradition for, at ministeriets medarbejdere deltager i kulturelle begivenheder, som antages at udgøre

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

”et fagligt fundament for den samarbejdsrelation”, der er mellem ministeriet og den inviterende part.

I den forbindelse har jeg også noteret mig ministeriets tilkendegivelser – herunder i gavepolitikken – om, at deltagelse med et fagligt formål forudsætter, at invitationen vedrører medarbejderens arbejdsområde, og at begivenheden bidrager til at vedligeholde medarbejderens nødvendige indsigt i det, der rører sig på vedkommendes arbejdsområde.

Særligt om deltagelse med et repræsentativt formål har jeg endvidere noteret mig, at deltagelsen ifølge gavepolitikken forudsætter, at arrangementet også enten ligger inden for den ansattes fagområde eller i øvrigt – som jeg forstår det – er konkret begrundet, når det angår tilfælde, hvor den deltagende medarbejder er ansat i en tværgående enhed i ministeriet. Det repræsentative element vil således ”ikke kunne stå alene, medmindre der er tale om den øverste ledelse”.

Endelig har jeg bemærket, at gavepolitikken i alle tilfælde stiller krav om, at den ansattes chef godkender deltagelsen i arrangementet, ligesom deltagelsen er betinget af, at der ikke er tale om ekstraordinært dyre eller eksklusive middage i forlængelse af arrangementet. Jeg går ud fra, at gavepolitikken på dette punkt skal forstås i overensstemmelse med Moderniseringsstyrelsens notat fra 2010, hvor der bl.a. lægges vægt på, om fordelen alene ”repræsenterer en begrænset økonomisk værdi”.

Jeg går endvidere ud fra, at de her nævnte begrænsninger også gælder for ansatte i ministeriets tværgående enheder, som f.eks. ledelses- og kommunikationssekretariatet.

3.3. Adgangen til at medtage privat ledsager

Hverken vejledningen ”God adfærd i det offentlige” eller Personalestyrelsens notat fra maj 2010 giver retningslinjer for, hvornår offentligt ansatte kan medtage en ledsager til eksterne arrangementer mv., som de kan deltage i som led i ansættelsen.

Moderniseringsstyrelsen har i forbindelse med min udtalelse til Kulturministeriet den 3. marts 2015 (sag nr. 2015-4), jf. pkt. 1 ovenfor, bl.a. anført, at det klare udgangspunkt er, at offentligt ansatte ikke – medmindre den pågældende selv betaler – må medtage private ledsagere til eksterne arrangementer, som de er inviteret til som led i deres ansættelse.

Der vil sædvanligvis ikke være grundlag for at fravige dette udgangspunkt, når den ansattes deltagelse skyldes tjenstlige forhold. Dog kan der forekomme særlige tilfælde, hvor den ansattes deltagelse tjener et repræsentativt formål, og hvor det i den forbindelse er naturligt at medtage en privat ledsager.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

3.3.1. Deltagelse med tjenstligt eller fagligt formål

Kulturministeriet har i sin udtalelse til mig af 21. oktober 2015 og efterfølgende på mødet den 20. april 2016 understreget, at dets medarbejdere ikke må medtage en (privat) ledsager, hvis deltagelsen i arrangementet alene tjener et tjenstligt eller et fagligt formål.

Jeg er enig i dette synspunkt.

3.3.2. Deltagelse med repræsentativt formål

Under mødet med Kulturministeriet den 20. april 2016 henviste ministeriet til, at der inden for visse dele af kulturområdet – f.eks. på film- og teaterområdet – er tradition for og derfor forventning om, at de inviterede gæster deltager med ledsager, f.eks. til en teaterpremiere.

Ministeriet henviste videre til, at det vil blive opfattet som uhøfligt, hvis en medarbejder, der deltager som repræsentant for ministeriet, ikke medtager en ledsager.

Ministeriet stiller ikke krav om, at den pågældende medarbejder nødvendigvis medtager en privat ledsager. Medarbejderen vil således også kunne deltage sammen med en kollega. Men ministeriet vurderer, at den deltagende medarbejder er nødt til at deltage med ledsager, når det anses for hensigtsmæssigt.

Jeg forstår ministeriet sådan, at der i disse tilfælde ikke vurderes at være en risiko for, at tilliden til de ansatte i ministeriet og styrelsen sættes på spil.

Under de foreliggende omstændigheder finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i forhold til Kulturministeriets praksis for deltagelse med ledsager, som nu også er nærmere beskrevet i gavepolitikken af 30. maj 2016.

På linje med ministeriets politik for de ansattes egen deltagelse har Kulturministeriet endvidere i sin supplerende udtalelse af 16. december 2016 oplyst, at ministeriets gavepolitik er justeret således, at det nu også tydeligt fremgår, at deltagelse med privat ledsager ligeledes skal godkendes af den pågældende medarbejders chef.

4. Afsluttende bemærkninger

Efter min gennemgang af sagen finder jeg ikke grundlag for at foretage mig yderligere i forhold til Kulturministeriets gavepolitik af 30. maj 2016.

Jeg har i den forbindelse noteret mig, at Kulturministeriet i sin udtalelse til mig af 16. december 2016 har oplyst, at der i gavepolitikken er indsat en opfordring til medarbejderne om at orientere sig i vejledningen "God adfærd i det

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

offentlige” og Personalestyrelsens notat fra maj 2010. Jeg går således også ud fra, at gavepolitikken skal forstås i overensstemmelse med disse retningslinjer.

Jeg har i øvrigt noteret mig ministeriets tilkendegivelse om, at ministeriet vil videreformidle sin gavepolitik til Det Danske Filminstitut og opfordre til, at instituttet udarbejder tilsvarende retningslinjer for modtagelse af gaver og andre fordele. Ministeriet har ligeledes oplyst, at gavepolitikken vil blive sendt til Kulturministeriets institutioner samt til Statens Kunstfond.

I lyset af, at spørgsmålet om gaver og andre fordele mellem offentlige myndigheder og helt eller delvist offentligt finansierede institutioner også kan ses i sammenhæng med de almindelige regler om økonomisk forsvarlig forvaltning, har jeg sendt en kopi af min udtalelse til orientering til Rigsrevisionen.

Jeg har endvidere sendt en kopi til Moderniseringsstyrelsen til orientering.

Sagsfremstilling

I forlængelse af min udtalelse til Kulturministeriet af 3. marts 2015 om, at ansatte i Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme havde modtaget billetter til en jubilæumsfest i DR (offentliggjort på min hjemmeside som sag nr. 2015-4), modtog jeg den 9. juni 2015 en revideret udgave af styrelsens gavepolitik af 6. maj 2015.

Jeg bad herefter den 1. juli 2015 Kulturministeriet om at udtale sig om nærmere angivne forhold i styrelsens gavepolitik.

Jeg bad bl.a. ministeriet om at komme ind på, om det var i overensstemmelse med retningslinjerne for god adfærd i det offentlige, at gavepolitikken som udgangspunkt ikke betragtede invitationer, fribilletter mv. som en gave, og hvad ministeriet forstod ved deltagelse i et arrangement med repræsentativt formål, herunder hvornår og i hvilke situationer det var relevant for styrelsens medarbejdere at overveje dette spørgsmål.

Jeg bad også Moderniseringsstyrelsen – i dens egenskab af at varetage statens overordnede arbejds giveropgaver – om at tage stilling til Kulturministeriets udtalelse i sagen.

Jeg modtog Kulturministeriets udtalelse af 21. oktober 2015 sammen med Moderniseringsstyrelsens bemærkninger den 6. november 2015.

Kulturministeriet gjorde i udtalelsen opmærksom på, at det var planen at sammenlægge Styrelsen for Slotte og Kulturejendomme (SLKE) med Kulturstyrelsen pr. 1. januar 2016. Den kommende styrelse (Slots- og Kulturstyrelsen) ville blive underlagt den gavepolitik, der var gældende for Kulturministeriets departement. Jeg modtog således også en kopi af departementets nyligt reviderede gavepolitik (dateret juni 2015) til orientering.

Af Kulturministeriets udtalelse af 21. oktober 2015 fremgik bl.a. også følgende:

”Vedrørende anvendelse af invitationer, fribilletter mv. skal det oplyses, at Kulturministeriets område (ministeren samt ledelse og medarbejdere i departementet og i de to styrelser) løbende modtager invitationer, fribilletter o.l. til arrangementer på kulturinstitutioner (både statslige kulturinstitutioner, der er i underordningsforhold til departementet, og private, selvejende kulturinstitutioner). Disse invitationer betragter ministeriet ikke som gaver, når deltagelsen tjener et repræsentativt, tjenstligt eller fagligt formål for den ansatte, der benytter invitationen, fribilletten mv. Det skyldes særligt, at kulturlivet, som er genstand for Kulturministeriets samlede arbejdsområde, forventer, at ledelse og medarbejdere særligt i departe-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

mentet følger med i og derved opnår et indgående kendskab til de aktiviteter, der foregår i kulturlivet, ligesom invitationen, fribilletten mv. betragtes som givet til ministeriet/styrelsen som sådan og ikke til konkrete medarbejdere. Kun ansatte med det for invitationen/fribilletten relevante arbejdsområde må derfor deltage i arrangementet, hvilket specifikt fremgår af departementets retningslinjer. (...)

(...) Kulturministeriets departement er af den opfattelse, at de invitationer, fribilletter mv., som modtages af departementet og styrelserne ikke indeholder gaveelementer, men udgør et fagligt fundament for den samarbejdsrelation, der er mellem giveren og ministeriet, jf. også ovenfor. I de tilfælde, hvor en invitation, fribillet mv. må betragtes som en gave, fx hvis den ikke vedrører kulturområdet eller hvis genstandsfeltet ikke er den ansattes arbejdsområde i Kulturministeriet, bliver invitationen, fribilletten mv. afslået, idet deltagelse i så fald ikke er fagligt, tjenstligt eller repræsentativt begrundet, og modtagelse af invitationen, fribilletten mv. derfor kan så tvivl om den ansattes habilitet i fremtidige situationer. Det samme gælder tilbud om modtagelse af årskort og lignende, uanset om årskortet vedrører kulturområdet. Kulturministeriets departement er derfor fortsat af den opfattelse, at modtagelse af invitationer, fribilletter mv. ikke er en gave, hvis deltagelsen tjener et fagligt, tjenstligt eller repræsentativt formål; (...)

Vedrørende spørgsmålet om, hvornår deltagelse i et arrangement er repræsentativ, skal Kulturministeriet bemærke, at en del af de invitationer, Kulturministeriets ledelse og medarbejdere modtager, har et repræsentativt formål. Det kan fx dreje sig om Det Kongelige Danske Musikkonservatoriums årsfest, en åbning af et nyt byggeri eller en udstilling, en teaterpremiere eller en institutionschefs jubilæums- eller afskedsreception, hvor Kulturministeriets deltagelse er officiel og repræsenterer statslig/kulturministeriel tilstedeværelse til arrangementet (i modsætning til en faglig/tjenstlig tilstedeværelse i forbindelse med fx et inspektionsbesøg, et møde med fagligt indhold med efterfølgende rundvisning eller et 'hils på-møde' ved nye medarbejders tiltræden). Det er derfor arrangementets karakter, der afgør, om deltagelsen er repræsentativ eller tjenstlig/faglig og dermed, hvilke overvejelser der er relevante at gøre sig ved modtagelsen af invitationen mv.

Det er særligt relevant for SLKEs (og departementets og Kulturstyrelsens) medarbejdere at overveje, om deltagelse er repræsentativ, hvis invitationen, fribilletten mv. indbefatter deltagelse med ledsager, idet der kun må medtages ledsager, hvis deltagelsen i arrangementet er repræsentativ. Det må i den forbindelse overvejes, om deltagelse i arrangementet er officiel og derfor sker som en repræsentation af Kulturministeriet, eller om det vedrører en konkret medarbejders faglige område

BILAG – SAGSFREMSTILLING

og/eller er en naturlig følge af medarbejderens tjenstlige interesse, jf. ovenfor.”

Moderniseringsstyrelsen bemærkede i sin udtalelse af 6. november 2015 bl.a. følgende om Kulturministeriets udtalelse af 21. oktober 2015:

”Det er Moderniseringsstyrelsens vurdering, at gaver og andre fordele, herunder invitationer, fribilletter og lignende, ikke generelt kan anses for givet til arbejdspladsen som sådan, men må vurderes efter de almindelige forvaltningsretlige principper om offentligt ansattes modtagelse af gaver og andre fordele fra private i forbindelse med deres arbejde.

Offentligt ansatte kan for eksempel deltage i arrangementer, hvor den ansattes deltagelse tjener et repræsentativt formål. Det omfatter i almindelighed bredt anlagte og offentligt kendte arrangementer, som ikke er målrettet mod den enkelte ansatte eller vedkommendes arbejdsplads. Ved vurderingen af, om den fordel, deltagelsen i arrangementet kan siges at udgøre, samlet set er så omfattende, at den offentligt ansatte ikke kan deltage, må der lægges betydelig vægt på arrangementets karakter.

Vurderingen af gaveelementet må foretages konkret, og det kan efter Moderniseringsstyrelsens opfattelse ikke lægges til grund, at invitationer, fribilletter og lignende generelt ikke indeholder et gaveelement.

Der kan være tilfælde, hvor der er en sådan sammenhæng mellem en ansats tjenstlige forhold og et konkret arrangement, at det i forhold til den pågældende ikke kan betragtes som en gave eller anden fordel, at vedkommende har gratis adgang til arrangementet. Det omfatter for eksempel situationer, hvor en myndighed skal føre tilsyn med, at lovgivning eller kontraktmæssige forpligtelser overholdes, eller hvor det er et sagligt led i behandlingen af en konkret sag. Det samme må antages at gælde, hvor deltagelsen har til formål, at relevante medarbejdere opnår erfaring med anvendelsesmulighederne for en myndigheds ejendomme til forskellige arrangementer.”

Set i lyset af den forestående sammenlægning af de to styrelser under Kulturministeriet og på baggrund af oplysningerne om, at den kommende styrelse, Slots- og Kulturstyrelsen, ville blive underlagt departementets gavepolitik, bad jeg den 28. november 2015 Kulturministeriet om at udtale sig om departementets gavepolitik.

Jeg bad ministeriet om at komme ind på, om Moderniseringsstyrelsens udtalelse af 6. november 2015 gav anledning til at ændre eller præcisere departementets gavepolitik. Jeg henviste til Moderniseringsstyrelsens udtalelse om, at invitationer, fribilletter mv. ikke generelt kan anses for givet til arbejdsplad-

BILAG – SAGSFREMSTILLING

sen, og at det ikke kan lægges til grund, at invitationer og billetter mv. generelt ikke indeholder et gaveelement. Jeg bad også Kulturministeriet om at komme nærmere ind på forståelsen af den del af departementets politik, som angik de ansattes adgang til at medtage private ledsagere, hvis de deltog i visse eksterne arrangementer med et "repræsentativt/fagligt formål".

I sin udtalelse af 6. januar 2016 vedlagde Kulturministeriet herefter en ny revision af sin gavepolitik og udtalte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Moderniseringsstyrelsens udtalelse, herunder den citerede passus [om at invitationer, fribilletter mv. ikke generelt kan anses for givet til arbejdspladsen, og at det ikke kan lægges til grund, at invitationer og billetter mv. generelt ikke indeholder et gaveelement; min bemærkning], giver ministeriet anledning til at ændre departementets retningslinjer for modtagelse af gaver mv. skal ministeriet bemærke, at ministeriet er enig i Moderniseringsstyrelsens udtalelse, da den svarer til den praksis, der er på området i ministeriet. Ministeriet har på den baggrund præciseret de gældende retningslinjer, jf. vedlagte, således at det nu fremgår utvetydigt af retningslinjerne, at der altid skal foretages en konkret vurdering.

Vedrørende spørgsmålet om sammenhængen mellem den passus i departementets retningslinjer, hvoraf det fremgår, at de ansatte kan medtage private ledsagere til et arrangement, hvis anvendelsen af invitationen mv. tjener et 'repræsentativt/fagligt formål' og Kulturministeriets udtalelse af 21. oktober 2015, hvoraf det fremgår, at deltagelse med privat ledsager kun kan finde sted, 'hvis deltagelsen i arrangementet er af repræsentativ karakter' skal ministeriet bemærke, at retningslinjerne er revideret i overensstemmelse med udtalelsen af 21. oktober 2015, idet der efter ministeriets opfattelse ikke kan ske deltagelse med private ledsagere, hvis medarbejderens deltagelse sker ud fra et tjenstligt formål."

På baggrund af Kulturministeriets udtalelse af 6. januar 2016 inviterede jeg ministeriet til et møde bl.a. med det formål at drøfte ministeriets forståelse og praktiske anvendelse af begreberne "repræsentativt formål" og "fagligt formål" i forhold til medarbejdernes deltagelse i eksterne arrangementer mv. samt hvornår det efter ministeriets opfattelse var "i overensstemmelse med almindelig praksis", at medarbejderne deltog i de eksterne arrangementer med en privat ledsager. Mødet blev afholdt den 20. april 2016.

På mødet oplyste ministeriet bl.a., at det forventer, at medarbejderne i et vist omfang deltager i de kulturelle arrangementer, som de bliver inviteret til af eksterne parter, dels ud fra et fagligt formål (at holde sig opdateret inden for sit fagområde), og dels ud fra et repræsentativt formål.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Ministeriet forklarede, at der inden for visse dele af kulturområdet er tradition for, at også ministeriets menige medarbejdere deltager i f.eks. teaterpremierer. Det skyldes bl.a. også, at ministeriets departement har et begrænset antal medarbejdere. F.eks. inden for teaterverdenen forventer man og er meget opmærksom på, om Kulturministeriets repræsentanter deltager. Også ministeriets menige medarbejdere er kendte i denne verden og modtager personlige invitationer som repræsentanter for ministeriet.

Ministeriet understregede endvidere på mødet, at dets medarbejdere alene må medtage en (privat) ledsager, hvis deltagelsen i arrangementet tjener et repræsentativt formål. Ministeriet henviste til, at det inden for visse dele af kulturområdet, bl.a. film- og teaterområdet, bliver betragtet som uhøfligt, hvis en medarbejder, der deltager som repræsentant, ikke medtager en ledsager. Derfor mente ministeriet, at medarbejderne burde deltage med ledsager, når det måtte anses for hensigtsmæssigt.

Endelig anførte ministeriet, at medarbejdernes deltagelse i arrangementerne er en del af arbejdet, selvom medarbejderne ikke kan registrere deltagelsen som arbejdstid, og selvom medarbejderen i det konkrete tilfælde medtog en privat ledsager. Det er dog ikke et tjenstligt pålæg, at medarbejderen deltager med privat ledsager. Medarbejderen kan også medtage en kollega i stedet.

Efter mit møde med Kulturministeriet om sagen den 20. april 2016 modtog jeg den 30. maj 2016 endnu en supplerende udtalelse fra Kulturministeriet, vedlagt en ny revision af gavepolitikken.

I udtalelsen skrev ministeriet bl.a. følgende:

”Kulturministeriet har efter drøftelserne justeret ministeriets retningslinjer for gaver og invitationer mv., jf. vedlagte. Det fremgår bl.a. mere entydigt, at forudsætningen for at kunne deltage i repræsentativt øjemed er, at invitationen også har faglig relevans. Endvidere er Slots- og Kulturstyrelsen nu også omfattet af retningslinjerne.

Til orientering vil Kulturministeriet videreformidle de opdaterede retningslinjer til Det Danske Filminstitut og opfordre til, at de udarbejder tilsvarende retningslinjer. Endelig vil retningslinjerne også blive sendt til orientering til Kulturministeriets institutioner samt Statens Kunstfond.”

Ministeriet vedlagde sin gavepolitik af 30. maj 2016, hvor der bl.a. fremgår følgende:

”RETNINGSLINJER FOR MODTAGELSE AF GAVER SAMT ANVENDELSE AF INVITATIONER, FRIBILLETTER OG ADGANGSKORT TIL KULTURELLE ARRANGEMENTER

Retningslinjerne gælder for alle ansatte i Kulturministeriets departement samt Slots- og Kulturstyrelsen (SLKS).

Hvis du bliver tilbudt eller modtager en gave eller invitation, skal du i hvert enkelt tilfælde i overensstemmelse med disse retningslinjer konkret vurdere, om det tilbudte ligger inden for det, man uden betænkelighed kan modtage som offentligt ansat. For der må aldrig kunne sås tvivl om din habilitet.

1. Modtagelse af gaver

Du må ikke i forbindelse med dit arbejde modtage gaver eller lignende fra en borger eller en virksomhed, medmindre der er tale om gaver af beskeden værdi (fx i form af lejlighedsgaver eller taknemmelighedsgaver).

...

2. Anvendelse af invitationer, fribilletter og adgangskort

Ansatte i departementet og SLKS modtager i forbindelse med den almindelige virksomhed i visse tilfælde invitationer, fribilletter og adgangskort til arrangementer og begivenheder i kulturlivet.

Du skal altid og efter de samme retningslinjer som for gaver foretage en konkret vurdering af, om invitationen, fribilletten eller adgangskortet indeholder et gaveelement. Hvis der ikke er tale om et gaveelement, skal du vurdere, om anvendelsen af invitationen, fribilletten eller adgangskortet tjener et fagligt, repræsentativt eller et tjenstligt formål.

Når anvendelsen har et fagligt formål

Det er for det første en betingelse for, at du kan anvende invitationer, fribilletter og adgangskort, at det tjener et fagligt formål. Det vil sige, at invitationen vedrører dit arbejdsområde, og at den pågældende begivenhed bidrager til at vedligeholde en nødvendig indsigt i det, der rører sig på dit arbejdsområde. Adgangskort til museer og andre institutioner anses for en fagligt relevant stående invitation, som du kan anvende, hvis du arbejder på det pågældende område.

Det er for det andet en betingelse, at din anvendelse af invitationer, fribilletter og adgangskort i hvert enkelt tilfælde er godkendt af din chef.

Det er for det tredje en betingelse, at du ikke deltager i ekstraordinært dyre eller eksklusive middage i forlængelse af et arrangement med et fag-

ligt formål. Det kan fx være en meget dyr middag efter en premiere eller en udstillingsåbning.

Du må ikke modtage årskort til forlystelsesparker (som fx Tivoli).

Når anvendelsen har et repræsentativt formål

I nogle tilfælde vil anvendelsen af en invitation eller en fribillet i tillæg til det rent faglige formål kunne indeholde et repræsentativt formål, da du herved udviser en naturlig og forventet interesse for kulturlivet og vores kulturinstitutioner. Det drejer sig typisk om invitationer til premierer og andre forestillinger, udstillingsåbninger, årsfester o.l. Forudsætningen for at kunne deltage med et repræsentativt formål er, at det er inden for dit faglige område. Altså vil det repræsentative element ikke kunne stå alene, medmindre der er tale om den øverste ledelse.

Det er for det andet en betingelse, at din anvendelse af invitationer, fribilletter og adgangskort i hvert enkelt tilfælde er godkendt af din chef.

Det er for det tredje en betingelse, at du ikke deltager i ekstraordinært dyre eller eksklusive middage i forlængelse af et arrangement med et repræsentativt formål. Det kan fx være en meget dyr middag efter en premiere eller en udstillingsåbning.

Repræsentation og ledsagelse

Det er den inviterende part, som afgør, hvorvidt invitationer til et repræsentativt arrangement er med ledsager eller ej. På nogle områder er det gængs praksis, at invitationer normalt er med ledsager f.eks. teaterområdet, mens det på andre områder ikke er almindelig praksis at invitere med ledsagere f.eks. ved fodboldkampe. Hvis det er almindelig praksis hos den inviterende part at invitere menige medarbejdere, evt. også med privat ledsager, kan du anvende en sådan invitation.

Repræsentation og tværgående enheder

Hvis du er ansat i en af de tværgående enheder (fx Koncern Økonomi, Ledelses- og kommunikationssekretariatet og HR), vil du som udgangspunkt ikke have direkte berøring med et arbejdsområde, hvor anvendelse af invitationer, fribilletter og adgangskort er fagligt relevant. Deltagelse i forskellige arrangementer kan dog i visse situationer tjene et repræsentativt formål. Det kan fx dreje sig om en økonomimedarbejder, der bliver inviteret til en institutions årsfest eller en kommunikationsmedarbejder, der har deltaget i forberedelsen af en kampagne for læsning, og i den forbindelse bliver inviteret til et arrangement på et bibliotek.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Når anvendelsen af en invitation har et tjenstligt formål

Anvendelse af invitationer, fribilletter og adgangskort kan også tjene et tjenstligt formål. Det kan fx være i forbindelse med tilsyn på et område. I sådanne tilfælde kan du ikke medbringe ledsager. Det må antages, at departementets ansatte kun i meget begrænset omfang anvender invitationer, fribilletter og adgangskort med et tjenstligt formål for øje.

Det er for det andet en betingelse, at din anvendelse af invitationer, fribilletter og adgangskort i hvert enkelt tilfælde er godkendt af din chef.

Det er for det tredje en betingelse, at du ikke deltager i ekstraordinært dyre eller eksklusive middage i forlængelse af et arrangement med et tjenstligt formål.”

Med brev af 30. november 2016 bad jeg Kulturministeriet om eventuelle bemærkninger til mit udkast til udtalelse i sagen, herunder min gengivelse af ministeriets oplysninger og tilkendegivelser på mødet den 20. april 2016.

Kulturministeriet præciserede med brev af 16. december 2016 sine mundtlige tilkendegivelser på mødet den 20. april 2016 på enkelte punkter (min gengivelse i dette brev af ministeriets tilkendegivelser på mødet afspejler ministeriets præciseringer).

Ministeriet anførte derudover følgende i brevet:

”Ministeriet kan i øvrigt oplyse, at ombudsmandens udkast til udtalelse har givet anledning til en justering af ministeriets gavepolitik, således at det nu tydeligt fremgår, at deltagelse med ledsager altid skal godkendes af medarbejderens chef. Der er desuden indsat en opfordring til medarbejderne om at orientere sig i Moderniseringsstyrelsens vejledning ”God adfærd i det offentlige” samt Moderniseringsstyrelsens notat fra maj 2010 om modtagelse af gaver, invitationer og andre fordele.”