

Preben Espersen

Kommunal Bevillingsret

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Kommunal Bevillingsret

© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Bogen er sat hos Græsted Fotosats

og trykt hos Mogsø

Omslaget er tilrettelagt af John Back

Printed in Denmark 1987

ISBN 87-574-5050-1

Forord

Den økonomiske og den budget- og regnskabstekniske side af kommunernes virksomhed har i de senere år været genstand for indgående behandling både i udvalg og i litteraturen.

Der har derimod ikke været foretaget nogen mere indgående systematisk behandling af de retlige spørgsmål i forbindelse med den kommunale bevillingsvirksomhed, herunder det kommunale årsregnskab og den kommunale revision, og nogen juridisk bevillingsteori har ikke foreligget på det kommunale område.

Kilderne til en retlig behandling af det kommunale bevillingsområde er sparsomme. Der er kun få udtrykkelige retsregler. Domspraksis findes ikke, og den foreliggende, beskudne administrative praksis mistede for en stor dels vedkommende sin betydning ved gennemførelsen af det nye budget- og regnskabssystem i 1977. Analogier fra det statslige bevillingssystem lader sig kun drage i yderst beskedent omfang.

Det er derfor ikke muligt at give nogen udtømmende fremstilling af bevillingsretten på det kommunale område.

Hvor citerede cirkulærer eller skrivelser er optaget i Ministeraltidende, er dette angivet ved, at cirkulærets eller skrivelserens nummer er anført. I nogle tilfælde vil indenrigsministeriets skrivelser efter 1. april 1981 være optaget i »Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold«, der årligt udsendes til samtlige kommuner og amtskommuner.

For velvillig gennemlæsning af manuskript og værdifulde forslag til ændringer og tilføjelser takker jeg direktør K.E. Gamborg og vicedirektør Arne Panduro, Kommunernes Revisionsafdeling, og mine kolleger i indenrigsministeriet Jann Larsen, Jørgen Lotz, Emil le Maire og Niels Jørvad Rasmussen.

København, januar 1987
Preben Espersen

Indholdsfortegnelse

1. kapitel Indledning

1.1	Nærmere afgrænsning af bogens emne	11
1.2	Den kommunale bevillingsrets grundlag	12
1.2.1	Indledning	12
1.2.2	Den kommunale styrelseslovgivning	13
1.2.3	De kommunale styrelsesvedtægter	14
1.2.4	Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner	15
1.2.5	Andre regelgrundlag	16

AFSNIT I

Bevillingsmyndigheden. Årsbudgettet. Budgetoverslagene

2. kapitel Bevillingsmyndigheden

2.1	Kommunalbestyrelsen som bevillings- myndighed	19
2.1.1	Almindelig karakteristik af kommunal- bestyrelsen	19
2.1.2	Kommunalbestyrelses bevillingsmyndighed ..	20
2.1.2.1	Indledning	20
2.1.2.2	Bevillingsmyndighedens nærmere indhold ..	21
2.1.2.3	Begrænsninger i kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed	24
2.2.	Forbud mod delegation i bevillings- spørgsmål	27
2.2.1	Delegationsforbud rettet mod kommunal- bestyrelsen	27
2.2.2	Andre delegationsforbud	31
2.3	Kommunale fællesskaber	32

<i>3. kapitel</i>	<i>Årsbudgettet</i>	
3.1.	Årsbudgettets retlige funktioner	33
3.1.1	Indledning	33
3.1.2	Årsbudgettets finansielle funktion	33
3.1.3	Årsbudgettets bevillingsmæssige funktion ..	35
3.1.3.1	Indledning	35
3.1.3.2	Driftsbevillinger	37
3.1.3.3	Anlægsbevillinger	42
3.1.3.4	Kapitalposter	45
3.1.4	Årsbudgettets oplysningsmæssige funktion .	45
3.2	Udarbejdelsen af forslag til årsbudgettet og flerårige budgetoverslag	48
3.2.1	Indledning	48
3.2.2	Økonomiudvalgets opgaver	48
3.2.3	De stående udvalgs opgaver	51
3.2.4	Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til sagsindsigt under budgetforslagets udarbejdelse	54
3.3.	Kommunalbestyrelses behandling af årsbudgettet	56
3.3.1	Indledning	56
3.3.2	Kommunalbestyrelsens 1. behandling af budgetforslaget	56
3.3.3	Kommunalbestyrelsens 2. behandling af budgetforslaget	57
3.3.3.1	Indledning	57
3.3.3.2	Fremsættelse af ændringsforslag	58
3.3.3.3	Afstemninger om ændringsforslag	62
<i>4. kapitel</i>	<i>Budgetoverslagene</i>	
4.1	Indledning	71
4.2	De gældende regler om flerårige budget- overslag	73
4.3	Andre krav til den økonomiske plan- lægning	75

AFSNIT 2.

Bevillingsbeslutninger uden for årsbudgettet. Afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling. Den løbende bevillingskontrol

<i>5. kapitel</i>	<i>Bevillingsbeslutninger uden for års-</i>	
	<i>budgettet</i>	
5.1	Tillægsbevillinger	79
5.1.1	Tillægsbevillingers retlige funktion	79
5.1.2	Kommunalbestyrelsens behandling af tillægsbevillingssager	83
5.1.3	Kommunale fællesskaber	85
5.2	Andre beslutninger vedrørende bevillinger ..	87
<i>6. kapitel</i>	<i>Afholdelse af udgifter uden forudgående</i>	
	<i>bevilling</i>	
6.1	Styrelseslovforslaget og folketings- behandlingen af dette	88
6.1.1	Styrelseslovforslaget	88
6.1.2	Folketingsbehandlingen af styrelses- lovforslaget	89
6.2	Styrelseslovens regler om afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling	90
6.2.1	Styrelseslovens § 40, stk. 2, 3. pkt.	90
6.2.2	Forholdet til styrelseslovens § 31, stk. 1	90
6.3	Nødret	92
<i>7. kapitel</i>	<i>Den løbende bevillingskontrol</i>	
7.1	Indledning	93
7.2	Kommunens bogføring	93
7.3	Anvisning og attestation	94
7.4	De stående udvalgs bevillingskontrol	95
7.5	Økonomiudvalgets bevillingskontrol	96
7.6	Den sagkyndige revisions bevillingskontrol ..	97

AFSNIT 3.

Årsregnskabet. Den kommunale revision

<i>8. kapitel</i>	<i>Årsregnskabet</i>	
8.1	Økonomiudvalgets aflæggelse af årsregnskab til kommunalbestyrelsen	101
8.1.1	Indledning	101
8.1.2	Fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser samt eventualrettigheder	101
8.1.3	Bemærkninger om afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb m.v.	102
8.1.4	Anlægsregnskaber	103
8.1.5	Regnskabsanalyser	103
8.2	Kommunalbestyrelsens afgivelse af årsregnskabet til revisionen	104
8.3.	Andre bestemmelser i forbindelse med årsregnskabets aflæggelse m.v.	104
8.4	Årsregnskabets offentlighed	105
<i>9. kapitel</i>	<i>Den kommunale revision</i>	
9.1	Den sagkyndige revision. Ansættelse og afskedigelse	108
9.2	Den sagkyndige revisions opgaver	109
9.2.1	Finansiel revision	109
9.2.1.1	Grundlaget for revisionen	109
9.2.1.2	Revisionens indhold	110
9.2.2.	Økonomisk-kritisk revision (forvaltningsrevision)	112
9.3	Kommunalbestyrelsens behandling af revisionsbemærkninger	119
9.4	Revisionen som legalitetskontrol	123
Noter		125
Bilag	Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 316 af 21. juni 1984 om kommunernes budget og regnskabsvæsen, revision m.v.	135
Forkortelsesliste		138
Stikordsregister		140

1. kapitel. Indledning

1.1. Nærmere afgrænsning af bogens emne

Denne bogs emne er en retlig fremstilling af det kommunale bevillingsområde.

Uden for fremstillingen falder derfor kommunaløkonomiske spørgsmål, herunder budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne. Det samme gælder budget- og regnskabs-tekniske spørgsmål, herunder budgetteringsmetoder.¹

Heller ikke kommunalfuldmagtsproblematikken, dvs. spørgsmålet om hvad en kommunalbestyrelse lovligt kan bevilge økonomiske midler til, behandles.² Uden for fremstillingen holdes endelig spørgsmålet om det såkaldte »Hvile-i-sig-selv«-princip, dvs. spørgsmålet om, hvorvidt kommunalbestyrelsen er retligt forpligtet til at drive kommunale forsyningsvirksomheder på en sådan måde, at driften er økonomisk neutral over for kommunens skatteydere.³

Bogens centrale emner er kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed, årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag, bevillingsbeslutninger uden for årsbudgettet samt spørgsmålet om afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling. Som centrale emner er også medtaget den løbende bevillingskontrol, herunder anvisningsspørgsmålet, kommunens årsregnskab og den kommunale revisions virksomhed. Dette må ses på baggrund af, at bevillingskontrollen, revisionen og årsregnskabet aflæggelse drejer sig om bevillingernes videre skæbne fra det tidspunkt, hvor de gives af kommunalbestyrelsen, og til kommunalbestyrelsens endelige stillingtagen til, om anvendelsen af bevillingerne har været retmæssig, hvilket sker i forbindelse med afgørelsen af revisionens bemærkninger og årsregnskabet endelige godkendelse.

1.2. Den kommunale bevillingsrets grundlag

1.2.1. Indledning

Retskilderne for det kommunale bevillingsområde er naturligvis principielt de samme som på andre retsområder, nemlig lovgivning, domspraksis og administrativ praksis, sædvaner og forholdets natur. Visse særtræk præger imidlertid området.

Der findes således ingen domspraksis, og sædvaneret spiller kun en begrænset rolle.

For så vidt angår den administrative praksis består denne i alt overvejende grad af vejledende udtalelser fra indenrigsministeriet. Disse udtalelser kan dreje sig om fortolkning af lovbestemmelser m.v. De kan også være udtryk for, hvorledes indenrigsministeriet mener, at et forelagt spørgsmål skal besvares, når lovbestemmelser m.v. ikke findes. I sidstnævnte tilfælde vil udtalelserne i hvert fald i visse tilfælde kunne siges at hvile på forholdets natur. I indenrigsministeriets praksis påberåbes forholdets natur imidlertid yderst sjældent. I det omfang, ministeriet i de nævnte tilfælde overhovedet udtrykkeligt henviser til noget retsgrundlag for dets udtalelse, henvises som oftest til »almindelige retsgrundsætninger«, »retsgrundsætninger« eller »kommunalretlige grundsætninger«. Herved sker ingen nærmere afklaring af det retskildemæssige spørgsmål, da udtryk som »almindelige retsgrundsætninger« m.v. i praksis dels benyttes som en anden betegnelse for forholdets natur, dels bruges om fundamentale retsregler, uanset hvilken retskilde de kan støttes på.⁴

I mange tilfælde vil det ikke være muligt at afgøre, om en udtalelse fra indenrigsministeriet hviler på fortolkning eller på retskildeanvendelse. Dette er næppe heller af afgørende betydning. Udtalelsernes sigte er under alle omstændigheder som oftest at dække et eksisterende behov for retlig udfyldning⁵ og i praksis følges indenrigsministeriets vejledende udtalelser næsten altid af kommunalbestyrelserne i det foreliggende og andre tilsvarende tilfælde. De retskildemæssige spørgsmål i forbindelse med indenrigsministeriets responde-

rende virksomhed skal på denne baggrund ikke forfølges videre i denne sammenhæng.

1.2.2. Den kommunale styrelseslovgivning

Bestemmelser af betydning for det kommunale bevillingsområde findes dels i den kommunale styrelseslov (KSL), dels i en række bekendtgørelser, der er udstedt med hjemmel i denne lov.

I KSL er der således fastsat en række – tildels ret kortfattede – bestemmelser om udvalgenes bevillingskontrol (§ 21), kommunens regnskabsår (§ 36), økonomiudvalgets udarbejdelse af forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag (§ 37), behandlingen af forslag til årsbudget og budgetoverslag (§ 38), årsbudgettets og budgetoverslagernes offentlighed (§ 39), retsvirkningerne af årsbudgettet samt kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed (§ 40), den kommunale revision (§ 42), kommunernes bogføring (§ 43), årsregnskabet (§ 45), og om formen for årsbudgettet, budgetoverslagene og regnskabet (§ 54).

I KSL § 46 bestemmes, at indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger. Med hjemmel i denne bestemmelse og hjemmelsbestemmelser iøvrigt i de forannævnte bestemmelser i KSL er udstedt bekendtgørelse nr. 316 af 21. juni 1984 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. I bekendtgørelsen er bl.a. fastsat nærmere regler om årsbudgettet og budgetoverslagene, om revisionens virksomhed og om aflæggelse af årsregnskabet. Bekendtgørelsen er optaget som bilag side 135 ff.

I anordning nr. 560 af 13. november 1975 er det i henhold til § 2 i lov om udgivelse af lovtidende⁶ fastsat, at regler om specifikationen af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved dets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling, jf. KSL §§ 38 og 40, ikke indføres i lovti-

dende, men kundgøres og træder i kraft efter regler, der fastsættes af indenrigsministeren.

I anordningen er også fastsat, at forskrifter vedrørende formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab, jf. KSL § 54, ikke indføres i lovtidende, men kundgøres og træder i kraft efter regler, fastsat af indenrigsministeren.

I budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 1 er det herefter bestemt, at de nævnte regler fastsættes i »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner«, jf. herom nærmere under 1.2.4.

I lovbekendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984 om Københavns kommunes styrelse er i kapitel VI om kommunens økonomiske forvaltning fastsat en række bestemmelser om årsbudget, budgetoverslag, revision og årsregnskab for Københavns kommune. Bortset fra reglerne om revision, der varetages af et særligt revisionsdirektorat under kommunen, svarer disse regler dog i alt væsentligt til de regler, der er fastsat i KSL.

I anordning nr. 169 af 8. april 1978 om, at visse forskrifter for Københavns kommunes budget- og regnskabsvæsen ikke indføres i lovtidende, er fastsat regler, der svarer til dem, der er fastsat i den foran nævnte anordning nr. 560 af 13. november 1975.

I lovbekendtgørelse nr. 315 af 20. juni 1984 om et hovedstadsråd er det i § 12 fastsat, at medmindre andet bestemmes i hovedstadsrådets styrelsesvedtægt, finder bestemmelserne i KSL om bl.a. udvalg og om kommunens økonomiske forvaltning, jf. KSL kapitel V, tilsvarende anvendelse for styrelsen af de anliggender, der er henlagt til hovedstadsrådet. Forslag til årsbudget skal dog udarbejdes til hovedstadsrådet inden den 1. august og budgetforslagets 2. behandling foretages senest den 1. september.

1.2.3. De kommunale styrelsesvedtægter

Forud for ændringen af KSL § 46 i 1984⁷ skulle nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabs-

væsen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger fastsættes i kommunens styrelsesvedtægt. Som nævnt under 1.2.2. fastsættes disse regler nu af indenrigsministeren i en bekendtgørelse, men dette udelukker ikke, at kommunalbestyrelsen, f.eks. i sin styrelsesvedtægt, supplerer bekendtgørelsens krav med yderligere bestemmelser, som kommunalbestyrelsen måtte finde ønskelige.

I de vejledende normalstyrelsesvedtægter for kommuner og amtskommuner er der i § 5 givet regler om anvisning. I § 9 er der givet regler om de stående udvalgs bevillingskontrol og i §§ 10-12 regler om økonomiudvalgets bevillingskontrol. Disse regler omtales nærmere i kapitel 7.

1.2.4. Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner

Indenrigsministeren nedsatte i 1974 et budget- og regnskabsråd, der med hjemmel i KSL § 54, og med udgangspunkt i betænkning 722/1974 om det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner fik til opgave at afgive indstilling til indenrigsministeriet om etablering og vedligeholdelse af et budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

På denne baggrund blev der fra regnskabsåret 1977 indført et nyt budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner: »Autoriseret kontoplan for kommuner og amtskommuner« og »Konteringsregler og autoriserede oversigter m.v. for kommuner og amtskommuner«.

Dette system blev fra 1982 afløst af »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner«.

Det fastsættes i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 1, at indenrigsministeriet i »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner« fastsætter forskrifter vedrørende formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab, samt regler om specifikation af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved dettes endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssige stilling.

Det fastsættes endvidere, at ændringer eller tilføjelser til systemet træder i kraft ugedagen efter udsendelse fra ministeriet, medmindre andet fastsættes i det udsendte materiale.

Budget- og regnskabssystemet bliver løbende revideret ved udsendelse af rettelsesblade fra indenrigsministeriet.

1.2.5. Andre regelgrundlag.

Det fastsættes i KSL § 42, stk. 5, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ, hvori der tillige skal optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet skal tilstilles den kommunale revision, som også skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft. Regulativet er efter lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen tænkt som en (overordnet) oversigt over kommunens bogholderi og kassevæsen, således som dette faktisk er indrettet.

I budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 4 er det endvidere fastslået, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler om revisionen i et revisionsregulativ.

Hverken regulativet for kasse- og regnskabsvæsen eller revisionsregulativet skal godkendes eller stadfæstes af nogen højere myndighed. Kommunalbestyrelsen vil derfor selv kunne fastlægge og ændre reglerne inden for rammerne af lovgivningen.

Indenrigsministeriet har ikke udarbejdet vejledende normalregulativer, men Kommunernes Revisionsafdeling har udarbejdet et standardudkast til kasse- og regnskabsregulativ for kommuner og amtskommuner, der tilpasses de lokale behov i de kommuner, som revisionsafdelingen reviderer. Revisionsafdelingen har også udarbejdet et udkast til revisionsregulativ. Dette regulativ er vedtaget i den foreliggende form i langt de fleste af de kommuner og amtskommuner, der revideres af revisionsafdelingen.

1. Afsnit

Bevillingsmyndigheden.
Årsbudgettet. Budgetoverslagene

2. kapitel. Bevillingsmyndigheden

2.1. Kommunalbestyrelsen som bevillingsmyndighed

2.1.1. Almindelig karakteristik af kommunalbestyrelsen

Det bestemmes i grundlovens § 82, at kommunernes ret til selvstændigt at styre deres anliggender under statens tilsyn skal ordnes ved lov. Det er således i forfatningen fastslået, at kommunerne er selvstændige forvaltningsenheder, og at det kommunale selvstyre ikke vil kunne ophæves ved en almindelig lov.

Hermed er der imidlertid ikke taget stilling til, hvilke anliggender, der falder ind under selvstyret, eller i hvilket omfang kommunerne må finde sig i statslig indblanding i deres anliggender. Disse spørgsmål må besvares på grundlag af grundlovsbestemmelsens historiske baggrund og forudsætninger. Svaret er, at der ikke i grundlovsbestemmelsen kan lægges andet og mere, end at varetagelsen af lokale anliggender skal ligge hos en folkevalgt kommunalbestyrelse. Omfanget af kommunalbestyrelsernes beføjelser bestemmes af den til enhver tid gældende lovgivning, altså gennem folketingets beslutninger. Kommunalbestyrelsernes myndighed er således afledt af statsmyndigheden, og det kommunale selvstyre indebærer ikke noget i retning af, at kommunerne er stater i staten.¹

Efter KSL § 2 styres kommunernes anliggender af kommunalbestyrelser. Denne helt grundlæggende kompetenceregulering placerer kommunalbestyrelsen som det styrende overordnede organ i alle kommuner. I bestemmelsen, suppleret med nærmere regler om kommunalbestyrelsernes valg og virke, har lovgivningsmagten således udfyldt grundlovens § 82 om kommunalt selvstyre.

Det er med bestemmelsen i KSL § 2 fastlagt, at ledelsen

af og ansvaret for hele den kommunale organisation ligger hos kommunalbestyrelsen, der således skal træffe de ledende beslutninger, der kan sikre en opfyldelse af de opgaver, der er henlagt eller overladt til kommunen. Styrelsesloven henlægger udtrykkeligt og ufravigeligt en række kompetencer som et led i denne styrende virksomhed til kommunalbestyrelsen selv, f.eks. vedtagelsen af årsbudgettet og årsregnskabet, vedtagelsen af tillægsbevillinger og anlægsbevillinger, vedtagelse af låneoptagelser og påtagelser af garantiforpligtelser m.v., jf. §§ 38, 40, 41 og 45.

Med hensyn til varetagelsen af de kommunale opgaver iøvrigt er det ved styrelsesloven forudsat, at dette sker gennem en funktionsdeling mellem kommunalbestyrelsen og de øvrige kommunalpolitiske organer, dvs. økonomiudvalget, de stående udvalg og borgmesteren, samt det kommunale administrationsapparat.²

2.1.2. Kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed

2.1.2.1. Indledning

Kommunallovskommissionen fremhævede i sin betænkning fra 1966,³ at det er af største betydning, at opgave- og byrdefordelingen mellem staten og kommunerne og mellem kommunerne indbyrdes tilrettelægges med en sådan smidighed, at mulighederne for et lokalt initiativ fremmes. Kommissionen pegede på, at mange af de samfundsgoder, som i dag har vundet indpas som en landsomfattende foranstaltning, har deres oprindelse i et lokalt, kommunalt initiativ, og at de nye kommunale enheder, der skulle blive resultatet af den foreslåede kommunalreform, måtte anses for velegnede – ikke blot til lokal forvaltning i henhold til den til enhver tid gældende lovgivning – men tillige som grobund for nye initiativer med henblik på en fortsat tilpasning af samfundsindretningerne til udviklingen på det økonomiske, sociale og tekniske område m.v.

Kommunalbestyrelserne er da også efter de gennemførte opgavefordelingsreformer blevet ansvarlige for løsningen af et stadigt stigende antal opgaver.

Jørgen Lotz har imidlertid peget på,⁴ at den kraftige decentralisering af både kompetence og finansiering, der er gennemført i Danmark, ikke bygger på klart formulerede målsætninger om, hvad man vil opnå ved at decentralisere. Lotz anfører, at de centrale myndigheder har set deres fordel i at lægge meget udgiftskrævende og vanskeligt styrbare områder ud til kommunal afgørelse, dels for dermed at sikre, at ydelserne bliver givet med størst muligt hensyn til modtagernes særlige behov, dels for derved at undgå kritik af de voksende udgifter. I modsat retning har det trukket, at de statslige politikere har haft svært ved at afgive enhver ret til at blande sig i beslutningerne om ydelsernes form og omfang. Lotz anfører videre, at også hvad angår finansieringen har de statslige politikere haft to hensyn. De har været fristet til at lade de lokale folkevalgte tage de politiske ubehageligheder ved at sætte skatten i vejret, men de har også måttet erkende, at beslutningen herom påvirker skatteudskrivningen ret forskelligt i forskellige kommuner – bl.a. på grund af ufuldkommen udligning – og at den får konsekvenser for den statslig/kommunale skattekombination på måder, de ikke accepterer. Statens hensigtserklæringer om det kommunale selvstyre har ofte båret præg af disse indre konflikter.

2.1.2.2. Bevillingsmyndighedens nærmere indhold

Det bestemmes udtrykkeligt i KSL § 40, stk. 2, 1. pkt., at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Dette kunne f.s.v. siges at følge allerede af KSL § 2, hvorefter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen, jf. foran under 2.1.1. Bestemmelsen i § 40 har imidlertid et selvstændigt indhold, dels derved at den indeholder et delegationsforbud rettet mod kommunalbestyrelsen selv, jf. herom nedenfor under 2.2., dels derved at den understreger, at udøvelse af bevillingsmyndighed er en overordnet og ledende funktion, som derfor skal varetages af kommunalbestyrelsen selv, og således ikke kan udøves af udvalg, borgmester eller det kommunale administrationsapparat under påberåbelse af, at det

sker som et led i den funktionsdeling, som styrelsesloven forudsætter, jf. 2.1.1.

Bevillingsmyndigheden er kommunalbestyrelsens stærkeste styringsmiddel, der retter sig mod alle de øvrige led i det kommunale beslutningssystem. Efter KSL § 40, stk. 1, 2. pkt. udgør de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Dermed opstiller kommunalbestyrelsen gennem det vedtagne årsbudget rammer for forvaltningen, som kun kommunalbestyrelsen selv kan ændre gennem tillægsbevillinger og ændringer af rådighedsbeløb. Årsbudgettet indeholder også i de tilhørende bemærkninger en række bevillingsforudsætninger, som binder den øvrige kommunalforvaltning.

Endelig vedtager kommunalbestyrelsen flerårsbudgetter og på en række områder udbygningsplaner. Herved gives retningslinier for udviklingen i kommunen, omend de ikke som budgettet er bindende, idet der i reglen først gennem bevillinger vil blive taget endelig stilling til planerne, efterhånden som de skal realiseres.

Det kommunale budget er således kernen i hele styringen af de kommunale aktiviteter, idet budgettet er det primære instrument til løsning af kommunens planlægnings- og prioriteringsopgaver. Gennem løbende budgetkontrol, regnskabsaflæggelse og revisionens virksomhed kan kommunalbestyrelsen kontrollere, om de økonomiske rammer overholdes.⁵

Bestemmelsen i KSL § 40 om kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed, der svarer til retstilstanden efter de tidligere styrelseslove, kan ikke antastes administrativt. Styrelseslovgivningen indeholder ikke hjemmel for indenrigsministeren eller tilsynsråd eller nogen anden myndighed til ensidigt at sætte en kommune helt eller delvis under administration.

En kommune kan heller ikke gennem en aftale mellem kommunalbestyrelsen og anden myndighed undergives bindende administrationsordninger.⁶ Der blev ganske vist i henholdsvis 1916 og 1923 ved aftale etableret ordninger, hvor-

ved Allinge-Sandvig kommune og Rødby kommune blev sat under administration af et udvalg, der var nedsat under indenrigsministeriet. Udvalget blev tillagt adgang til at forlange kommunens budget ændret og til at modsætte sig afholdelse af udgifter, som udvalget ikke fandt uafviseligt nødvendige. Disse aftaler kunne imidlertid ikke anses for retligt bindende for kommunalbestyrelserne, der således når som helst kunne sige sig fri for ordningerne. Som *Ernst Andersen* udtrykker det, kan en kommunalbestyrelse »ikke for sig og kommunens beboere give afkald på kommunestyrets helligste klenodie, budget- og skatteudskrivningsretten«. ⁷

Noget andet er, at indenrigsministeriet kan stille vilkår for ydelse af visse statstilskud eller for meddelelse af dispensationer fra låneregler. Disse vilkår kan undertiden have et sådant indhold og omfang, at de indebærer elementer af en administrationslignende ordning. ⁸

Det grundlæggende princip, hvorefter bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, vil naturligvis kunne ændres eller begrænses gennem lovgivning. Fra centralt hold har man imidlertid hidtil vist princippet som sådant stor respekt. Indenrigsministeriet har således afslået at fremsætte forslag om indførelse af økonomisk-kritisk revision (forvaltningsrevision) i den kommunale sektor netop under henvisning til, at en obligatorisk bestemmelse om revisionens inddragelse af økonomisk-kritiske synspunkter over for en kommunalbestyrelses beslutninger i almindelighed ikke ville være forenelig med styrelseslovens princip om kommunalbestyrelsen som det ansvarlig organ for anvendelsen af kommunale midler, ⁹ jf. herom nedenfor i kapitel 9 under 9.2.2. Det kan også nævnes, at efter loven om frikommuner, der giver hjemmel til fravigelse af bl.a. en række af den kommunale styrelseslovs bestemmelser i forbindelse med gennemførelse af frikommuneforsøg, er KSL § 40, stk. 2, 1. pkt. om, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, udtrykkeligt nævnt blandt de ufravigelige bestemmelser. ¹⁰

Bestemmelsen om, at bevillingsmyndigheden er hos kom-

munalbestyrelsen, udelukker ikke, at kommunalbestyrelsen gennem et højt bevillingsniveau afstikker bevillingsrammer, der i vidt omfang overlader beføjelser og ansvar til de stående udvalg og til de udførende led i de kommunale forvaltninger og institutioner. Der er ikke ved en sådan fremgangsmåde tale om, at kommunalbestyrelsen afgiver sin bevillingskompetence. Selv om dispositionsretten delegeres inden for givne rammer, skal det enkelte aktivitetsområde stadig ses i sammenhæng med de øvrige kommunale funktionsområder. Der skal også, samtidig med at dispositionsretten delegeres, sikres rapporteringskontrol og informationssystemer, der giver både kommunalbestyrelsen og den disponerende myndighed tilstrækkeligt grundlag for at foretage styring af opgaver og ressourceanvendelsen, således at der på alle niveauer skabes sammenhæng mellem dispositioner og økonomisk ansvar. Kommunalbestyrelsen har således stadig det endelige ansvar for bevillingernes anvendelse og har pligt til at udøve tilsyn og kontrol med, at den delegerede kompetence administreres forsvarligt og i overensstemmelse med delegationsbeslutningens indhold.¹¹ Der henvises iøvrigt til kapitel 3, hvor rammebevillinger nærmere behandles under 3.1.3.2.

2.1.2.3. Begrænsninger i kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed

Der er ved lovgivningen fastsat væsentlige begrænsninger i den bevillingsmyndighed, der tilkommer kommunalbestyrelserne.

F.s.v. angår de kommunale *indtægter* er den væsentligste begrænsning, at kommunerne ikke har nogen selvstændig, dvs. af lovgivningen uafhængig, skatteudskrivningsret. Nye skatter kan kun pålægges ved lov, og udskrivning af skat kan kun ske efter de regler og inden for de grænser, der følger af den til enhver tid gældende lovgivning.

Den tidligere gældende lovgivning indeholdt bestemmelser, hvorefter forhøjelse af skatteudskrivningen ud over visse grænser krævede tilsynsmyndighedens samtykke og – dersom

samtykke nægtedes – afholdelse af nyt valg til kommunalbestyrelsen, såkaldt skattevalg.¹²

Efter den gældende lovgivning er der fastsat en højeste og mindste grænse for grundskyldspromillen i kommunerne og den amtskommunale grundskyld er for skatteårene 1987-1990 fikseret til en bestemt promille.¹³ F.s.v. angår den kommunale indkomstbeskatning er der ikke fastsat grænser i loven.

Med hensyn til kommunale låneoptagelser krævede kommunalbestyrelsens beslutning om optagelse af lån tidligere tilsynsmyndighedens samtykke i det enkelte tilfælde. Fra 1980 ændredes styrelsesloven¹⁴ imidlertid derhen, at indenrigsministeren efter lovens § 55 kan fastsætte regler om kommunernes låntagning. Bestemmelsen bemyndiger ministeren til at fastsætte regler både om lånevilkår og om omfanget af låntagningen, herunder hvad der kan lånes til. Detaljerede regler herom er fastsat i en bekendtgørelse fra 1982.¹⁵

Sidst men ikke mindst påvirker staten kommunernes indtægtsgrundlag gennem lovgivningen om kommunal udligning og om generelle tilskud til kommunerne.

F.s.v. angår de kommunale *udgifter* gælder, at den største del af disse er lovbundne, derved at det i lovgivningen mere eller mindre detaljeret er fastsat, at kommunen skal drage omsorg for en lang række foranstaltninger, og at kommunen skal præstere en række ydelser til borgerne.

Regeringen har i de senere år ment, at der bør fastsættes bestemte årlige rammer for de kommunale aktiviteter. Lovgivningen indeholder imidlertid ikke hjemmel til at foreskrive hverken den enkelte kommune eller kommunerne under ét en sådan aktivitetsramme. I en årrække klarede man sig med, at der mellem indenrigsministeren på den ene side og Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg kommuner på den anden side, blev indgået aftaler om årlige rammer for kommunernes og amtskommunernes aktiviteter. Disse aftaler var ikke bindende for den enkelte kommune, da de kommunale organi-

sationer ikke har nogen kompetence til at forpligte kommunalbestyrelsen. Kommunerne og amtskommunerne holdt imidlertid i det store og hele de aftaler, som deres organisationer indgik.

I de seneste år har det ikke været muligt at etablere aftaler mellem regeringen og de kommunale organisationer. Regeringen har herefter henstillet til kommunerne at holde de kommunale aktiviteter inden for nærmere angivne rammer.

For året 1986 blev der ved lov¹⁶ indført en afgift til staten på 20% på kommunale anlægsudgifter, bortset fra anlægsudgifter vedrørende miljøforanstaltninger, sanering og byfornyelse. Kommuner, der lod driftsudgifterne vokse, blev pålagt en afgift, dog kun hvis samtlige kommuners driftsudgifter under ét voksede i forhold til regeringens henstilling.

For sammenhængens skyld skal nævnes visse begrænsninger, der vel ikke vedrører kommunalbestyrelsens adgang til at meddele bevillinger som sådan, men alene proceduren i forbindelse hermed. Efter KSL § 37 skal økonomiudvalget udarbejde forslag til kommunens årsbudget og flerårige budgetoverslag, ligesom det efter KSL § 45 påhviler økonomiudvalget at aflægge kommunens årsregnskab til kommunalbestyrelsen. Efter KSL § 18 skal økonomiudvalgets erklæring endvidere indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske forhold, forinden sagen forelægges kommunalbestyrelsen til beslutning, og efter KSL § 21 skal de stående udvalg gøre indstilling gennem økonomiudvalget, hvis de ønsker yderligere bevillinger. Det fremgår således direkte af loven, at de nævnte beføjelser tilkommer økonomiudvalget, og kommunalbestyrelsen kan ikke gøre indskrænkninger heri eller overdrage opgaverne til noget andet organ.

Efter skolestyrelseslovens § 27 skal kommunalbestyrelsen efter anmodning fra et skolenævn ved en af kommunens skoler lade dette træffe beslutning om anvendelsen af dele af budgettet, der vedrører skolen, efter nærmere af kommunalbestyrelsen fastsatte retningslinier. Det er tillige fastsat, at skolenævnet i forbindelse med den årlige budgetbehandling

afgiver indstilling om størrelsen af bevillinger, der er omfattet af en sådan ordning.¹⁷ Tilsvarende gælder efter lovens §§ 42 samt 72 og 72b for skoleråd ved amtskommunale gymnasier og skolenævn ved folkeskoler og skoleråd ved gymnasier i Københavns kommune.

De nævnte bestemmelser i skolestyrelsesloven vedrører anvendelse af bevilgede beløb og proceduren i forbindelse med bevillinger. Bestemmelserne kan derfor ikke siges at indeholde begrænsninger i kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed.

2.2. Forbud mod delegation i bevillingsspørgsmål.

2.2.1. Delegationsforbud rettet mod kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen i KSL § 40, stk. 2, 1. pkt., om at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, præciserer det forbud mod delegation i bevillingsspørgsmål, der også har været forudsat i de tidligere gældende styrelseslove. Bevillingssager må således altid optages på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde, og bevillinger skal angå foranstaltninger, hvis indhold angives af kommunalbestyrelsen i forbindelse med bevillingens vedtagelse.¹⁸ Delegationsforbudet omfatter også indtægtsbevillinger.¹⁹

Indenrigsministeriet har udtalt,²⁰ at bestemmelsen i KSL § 40, stk. 2, 1. pkt., er udtryk for et delegationsforbud, og at der således i § 40, stk. 2, 3. pkt., udtømmende er gjort op med de tilfælde, i hvilke der om fornødent kan iværksættes foranstaltninger uden forudgående bevilling fra kommunalbestyrelsen.

Der har været rejst spørgsmål om, hvorvidt et byråd lovligt kunne bemyndige afdelingschefer, kommunaldirektør og borgmester til inden for visse nærmere fastsatte beløbsrammer at meddele tillægsbevillinger til årsbudgettet. Tillægsbevillingerne skulle navnlig tage sigte på igangsætning af nye aktiviteter eller udvidelse af igangværende aktiviteter, som byrådet ikke ved budgettets vedtagelse eller i øvrigt havde taget stilling til. Indenrigsministeriet besvarede spørgsmålet be-

nægtende under henvisning til, at det af § 40, stk. 2, fremgår, at bevillingsmyndigheden er hos byrådet, og at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er forudset i årsbudgettet, ikke må iværksættes, før byrådet har meddelt den fornødne bevilling.²¹

Også et byråds beslutning, hvorefter økonomiudvalget kunne give bevillinger til bl.a. fagudvalgene på indtil 15.000 kr., således at en opgørelse over bevillingerne skulle forelægges byrådet hvert kvartal til orientering, er fundet stridende mod KSL § 40, stk. 2.²²

Derimod rammes afskrivning af visse uerholdelige beløb ikke af delegationsforbudet i KSL § 40, stk. 2. Det er således antaget, at såfremt udgiften til afskrivning af uerholdelige tilbagebetalingspligtige boligsikringsbeløb er bevilget på årsbudgettet eller i form af tillægsbevillinger, må spørgsmålet om, hvem der kan foretage afskrivning, altså træffe beslutning om *anvendelsen* af bevillingsbeløb, afgøres ud fra de almindelige principper for, hvem der kan træffe beslutninger i det kommunale system. Tilsvarende er det antaget, at det hverken i styrelseslovgivningen eller de af statsskattedirektoratet udarbejdede regler om afskrivning af uerholdelige skatterestancer forudsættes, at afgørelse om afskrivning skal træffes af kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget, men at afgørelser må kunne træffes på lavere niveau i den kommunale organisation. KSL § 18, stk. 2 og 3, jf. normalstyrelsesvedtægtens § 12, hvorefter økonomiudvalget har pligt til at føre tilsyn med kasse- og regnskabsområdet, indebærer dog, at økonomiudvalget er ansvarligt for, at der er fastsat forsvarlige regler og forretningsgange for behandlingen af sager om afskrivning af uerholdelige beløb.²³

Det bestemmes i normalstyrelsesvedtægten for kommuner i § 13, stk. 3, at udvalget for teknik og miljø udarbejder forslag og foretager indstilling til kommunalbestyrelsen om bl.a. takster for forsyningsvirksomheder. At en funktion for et udvalg i styrelsesvedtægten angives som indstillende er imidlertid ikke udtryk for et delegationsforbud, men alene udtryk

for, at en udtrykkelig delegation fra kommunalbestyrelsen er nødvendig, hvis udvalget skal udøve egentlig beslutningsret på området.²⁴ Der kan således ikke antages at bestå noget forbud mod, at kommunalbestyrelsen inden for visse rammer overlader det til udvalg eller den kommunale administration at foretage takstfastsættelse.

Om spørgsmålet om delegation til *private borgere* i forbindelse med takstfastsættelse for kommunale ydelser, har indenrigsministeriet udtalt,²⁵ at når lovgivningen har bestemt, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte takster for en kommunal ydelse, må denne takstfastsættelse efter indenrigsministeriets opfattelse henregnes til kommunal myndighedsudøvelse, hvor en delegation til private borgere uden lovhjemmel vil være forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder. Ministeriet udtalte videre, at efter indenrigsministeriets opfattelse, som i høj grad støttes af folketingets tilkendegivelser både på det sociale område og folkeskoleområdet, kan der i en skolefritidsordning under ingen omstændigheder accepteres en fri takstfastsættelse, men der må være både en overgrænse, således at betalingen ikke kan fastsættes (væsentligt) højere end den sædvanlige forældrebetaling for fritidshjem, og en undergrænse, idet ordningen skal være fuldt betryggende for børnene. Disse grænser, som må gælde for kommunalbestyrelsens egen fastsættelse af takster, må i hvert fald også præciseres af kommunalbestyrelsen i forbindelse med en eventuel delegation. Selv om der i forbindelse med delegation fastsættes både en over- og en undergrænse, fandt indenrigsministeriet det imidlertid tvivlsomt, om en delegation er lovlig. Ministeriet ville derfor anbefale, at spørgsmålet blev taget op i forbindelse med en revision af loven, således at der kunne etableres en udtrykkelig lovhjemmel for at overlade fastsættelsen af forældrebetalingen til en forældrevalgt bestyrelse eller lignende, såfremt undervisningsministeriet ønskede en sådan mulighed. Da der var tale om en forsøgsordning, ville ministeriet dog ikke modsætte sig, at ordningen fortsatte i forsøgsperioden, såfremt for-

ældrebestyrelsens kompetence blev begrænset som anført af en over- og en undergrænse. Betalingen måtte imidlertid yderligere fastsættes i overensstemmelse med almindelige kommunalretlige principper, herunder princippet om ligelig behandling af borgerne. Ministeriet tilføjede, at uanset myndighederne til forældrebestyrelsen måtte skolefritidsordningen fortsat anses for en kommunal foranstaltning, og budget og regnskab for ordningen skulle derfor udarbejdes efter de gældende regler i det kommunale budget- og regnskabssystem, medmindre der blev opnået dispensation fra indenrigsministeriet. Sådan dispensation blev senere meddelt.

Det bestemmes i KSL § 18, stk. 2, at økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske forhold, forinden spørgsmålet forelægges kommunalbestyrelsen. Denne bestemmelse skal imidlertid ikke opfattes helt efter sin ordlyd. Det har ikke været hensigten at fastslå, at alle sager vedrørende kommunens økonomiske forhold skal forelægges for kommunalbestyrelsen. Kun hvis en sag vedrørende disse forhold af andre grunde skal forelægges for kommunalbestyrelsen, skal der medfølge en erklæring fra økonomiudvalget, f.eks. sager om bevillinger. Bestemmelsen er således principielt ikke udtryk for et delegationsforbud, og selv uden delegation vil økonomiudvalget i en række tilfælde kunne træffe afgørelse på grundlag af det stående udvalgs indstilling.²⁶

Det bestemmes endvidere i KSL § 21, stk. 1, at de stående udvalg skal gøre indstilling gennem økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger ud over årsbudgettets anses for ønskelige eller fornødne. Denne udtalelsesbeføjelse for økonomiudvalget kan kommunalbestyrelsen ikke erstatte af en beslutningsret for økonomiudvalget selv. Det sidste ville være i strid med den procedure, der er angivet i bestemmelsen, samt i strid med KSL § 40, stk. 2, hvori det er fastsat, at bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen.²⁷

Selv om der gælder delegationsforbud med hensyn til

kommunalbestyrelsens bevillingsmyndighed, er kommunalbestyrelsen dog ikke afskåret fra i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet at foreskrive, at visse bevillinger kun må benyttes med økonomiudvalgets tilslutning (betingede bevillinger).²⁸ Kommunalbestyrelsen kan også inden for en given bevilling angive et niveau, som kun må overskrides af det stående udvalg med økonomiudvalgets samtykke. I begge tilfælde delegeres der til økonomiudvalget en beslutningsret, som udvalget ikke i forvejen er i besiddelse af i kraft af selvstændige bestemmelser eller som et led i varetagelsen af umiddelbar forvaltning.²⁹

Det bestemmes i KSL § 41, at beslutning om optagelse af lån og påtagelse af garantiforpligtelser skal træffes af kommunalbestyrelsen, medmindre indenrigsministeren fastsætter andet.³⁰ Beslutningsmyndigheden med hensyn til disse dispositioner kan altså ikke – medmindre andet er fastsat – delegeres til andre organer.

Bestemmelse i KSL § 41 omfattede tidligere også pantsætning, men reglen om at pantsætningsbeslutninger skulle træffes af kommunalbestyrelsen, blev ophævet i tilslutning til ophævelsen af det økonomiske tilsyn med ejendomsdispositioner.³¹ Pantsætning af kommunens ejendomme vil dog i de fleste tilfælde være en så væsentlig beslutning, at afgørelsen fortsat i almindelighed må træffes af kommunalbestyrelsen.³²

2.2.2. Andre delegationsforbud

Som nævnt under 2.2.1. kan kommunalbestyrelsen have bestemt, at visse beslutninger kun må træffes med økonomiudvalgets samtykke, især i forbindelse med rådigheden over bevillinger. Denne ret kan økonomiudvalget ikke uden støtte i kommunalbestyrelsens vedtagelse lempe eller give afkald på over for det pågældende stående udvalg, da det må antages, at der herved ville svigte væsentlige forudsætninger for kommunalbestyrelsen, der netop har ønsket denne særlige kontrol.³³

Delegation fra et stående udvalg til et andet stående udvalg eller til økonomiudvalget må anses for uforenelig med den kompetencefordeling, der er fastlagt i kommunens styrelsesvedtægt.³⁴ Der vil følgelig ikke være mulighed for, at stående udvalg kan overlade bestyrelsen af bevillinger, der er tillagt udvalget, til et andet udvalg.

2.3. Kommunale fællesskaber

Efter KSL § 60 kræver aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkninger i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter styrelsesloven, den kommunale tilsynsmyndigheds godkendelse.

Der vil normalt ved samarbejdsaftaler være etableret et selvstændigt styrelsesorgan for fællesskabet og bevillingsmyndigheden for fællesskabet vil da ligge hos dette organ.³⁵ Det er dog i nogle samarbejdsaftaler fastsat, at fællesskabets årsbudget skal forelægges de enkelte deltagende kommuners kommunalbestyrelser til godkendelse.

Bevillingsretlige problemer opstår i praksis navnlig i forbindelse med spørgsmålet om tillægsbevillinger til fællesskabets virksomhed. Der henvises herom til kapitel 5 under 5.1.3.

3. kapitel. Årsbudgettet

3.1. Årsbudgettets retlige funktioner

3.1.1. Indledning

Det bestemmes i KSL § 40, stk. 1, at årsbudgettet i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, afgiver den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. KSL § 38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Den endelige vedtagelse af årsbudgettet giver det således to funktioner, en finansiell og en bevillingsmæssig. Hertil kan yderligere føjes en oplysende funktion, dels overfor kommunens beboere, jf. KSL § 39, og dels over for en række centrale myndigheder.

De nævnte tre funktioner vil blive behandlet i det følgende.

3.1.2. Årsbudgettets finansielle funktion

Efter styrelseslovgivningen forud for 1968 var der adgang til at udskrive ekstraskat i årets løb, hvis det viste sig nødvendigt, jf. købstadkommunallovens § 21 og landkommunallovens §§ 14 og 27. Det var også antaget, at der var adgang til at undlade at opkræve en brøkdel af det udskrevne skattebeløb.

Både forhøjelser og nedsættelser medførte store administrative problemer, og reglerne blev ikke benyttet i de senere år forud for 1968.

Forslaget til den kommunale styrelseslov af 1968 indeholdt i § 40 en bestemmelse om, at kommunalbestyrelsen under ganske særlige omstændigheder i årets løb med indenrigsministerens godkendelse kunne træffe beslutning om en forhøjelse af de personlige kommuneskatter. Det anførtes i lov-

forslagets bemærkninger til bestemmelsen, at adgangen til at foretage forhøjelser af de personlige skatter ikke er helt uden værdi som en mulig løsning, hvis en kommune pludselig kommer ud for voldsomme ændringer af sine økonomiske forhold, og man anså det derfor for betænkeligt at afskaffe reglen. Bestemmelsen udgik imidlertid under folketingsbehandlingen. Også adgangen til at foretage nedsættelse af det udskrevne skattebeløb bortfaldt ved styrelsesloven af 1968. Efter KSL § 40, stk. 1, 1. pkt. fastsættes den endelige skatteudskrivning for det kommende år herefter ved vedtagelsen – sammen med budgetoverslagene – af selve årsbudgettet.

Kommunens budget skal ikke løse en overskudsopgave som den private virksomheds budget, men tjener til – sammen med budgetoverslagene – at give en samlet oversigt over de kommende års aktiviteter og deres finansiering. Det centrale indhold i den finansielle funktion er således, at kommunens udgiftskrævende aktiviteter vedtages under ét ud fra en politisk helhedsvurdering og overfor de indtægtsmuligheder, der foreligger.

Der må altså forud for vedtagelsen af årsbudgettet foretages en samlet vurdering og prioritering af de forskellige drifts-, anlægs- og kapitaludgifter for de kommende år, og finansieringspolitikken, dvs. skatte-, låne- og takstpolitikken, må fastsættes i sammenhæng med denne vurdering.¹

En forudsætning for en forsvarlig tilrettelæggelse af finansieringspolitikken er, at årsbudgettets likviditetsmæssige virkninger indenfor budgetåret er kendt ved vedtagelsen af årsbudgettet. Da betalingsmønstret i årets enkelte måneder kan afvige væsentligt fra det, der gælder for året som helhed, er det af afgørende betydning, at kommunalbestyrelsen ved budgettets vedtagelse i en særlig likviditetsoversigt forsynes med et månedsopdelt likviditetsbudget, der viser, hvorvidt den til gennemførelsen af totalbudgettets aktiviteter fornødne likviditet kan tilvejebringes igennem hele budgetåret.²

Der er derfor i Budget- og regnskabssystemets afsnit 4.13 anbefalet et særligt likviditetsbudget opdelt på årets enkelte

måneder, der kan forelægges kommunalbestyrelsen i forbindelse med årsbudgettets behandling.

Princippet om, at årsbudgettet skal opstilles som et totalbudget indebærer, at dette vil indeholde driftsposter, rådighedsbeløb til afholdelse af budgetterede anlægsudgifter – uanset om anlægsbevilling allerede foreligger eller først forventes meddelt i løbet af regnskabsåret – samt kapitalposter, der belyser de finansielle virkninger af ændringer i den finansielle formues sammensætning. I relation til årsbudgettets finansielle funktion er driftsposter, rådighedsbeløb og kapitalposter altså ligestillede, idet de tilsammen skal danne grundlag for kommunalbestyrelsens vurdering af, hvorledes den samlede kommunale aktivitet skal finansieres.³

Kommunalbestyrelsen har pligt til at udskrive de nødvendige skatter til tilvejebringelse af balance i budgettet. Dette grundprincip gælder også efter at kildeskatteordningen er indført, selv om fastsættelsen af skatteudskrivningen herefter i højere grad end tidligere kommer til at hvile på skønsmæssige beregninger.⁴

Fastsættelse af udskrivningsprocent er derfor en ren beregningsopgave, hvor det beløb, der skal udskrives, sættes i relation til udskrivningsgrundlaget. Det må imidlertid herved bemærkes, at selvom udskrivningsgrundlaget fremstilles som en objektiv størrelse, er det i virkeligheden et resultat af en kalkulation, der er foretaget ud fra forventningerne til udviklingen i det kommende år. Realiteten er altså, at kommunalbestyrelsen, omend inden for snævre rammer, kan vedtage, hvilket udskrivningsgrundlag der skal regnes med for det kommende år.⁵

3.1.3. Årsbudgettets bevillingsmæssige funktion

3.1.3.1. Indledning

En bevilling kan defineres som en bemyndigelse til at afholde udgifter eller oppebære indtægter i overensstemmelse med de beløbsmæssige og øvrige vilkår, hvorunder bevillingen er givet. En bevilling er således angivet ved et formål og et beløb. Der kan være anført eventuelle yderligere forudsætning-

ger for bevillingen i bemærkningerne til budgettet, ligesom et eventuelt forbehold vedrørende bevillingens anvendelse vil være anført her. Budgetbemærkningerne får i disse tilfælde bevillingsmæssig funktion.⁶ Bevillinger, hvortil der i budgetbemærkningerne er knyttet særlige forbehold eller lignende, betegnes ofte som betingede bevillinger. Kommunalbestyrelsen kan også ved fastlæggelse af personalerammer eller tilsvarende personaleregulerende beslutninger indirekte binde bevillingernes anvendelse.

Budgettet med alle dets bestanddele må som tidligere berørt, betragtes som kernen i hele styringen af de kommunale aktiviteter.⁷ Efter kommunalbestyrelsens vedtagelse af budgettet har de stående udvalg, inden for deres respektive områder, ansvaret for de bevilgede beløb. Udvalgene må herefter administrere i nøje overensstemmelse med budgettets forudsætninger og inden for dets rammer.⁸

Den form, hvori budgettet skal fremlægges for kommunalbestyrelsens medlemmer, centrale myndigheder og kommunens borgere, er med hjemmel i KSL § 54 fastsat i budget- og regnskabssystemet. Hovedvægten i budgettet som kommunalbestyrelsens styringsmiddel over for udvalgene og det kommunale forvaltningsapparat ligger i den opstilling over ressourcernes størrelse og deres fordeling på de forskellige udgiftsområder, der betegnes som *bevillingsoversigten*. Af denne oversigt fremgår, hvordan kommunalbestyrelsen har ønsket midlerne fordelt mellem kommunens forskellige virksomhedsområder. Da oversigten sondrer mellem driftsvirksomhed og anlægsvirksomhed, er det også muligt at se, hvilke anlægsarbejder kommunen påtænker i de kommende år.⁹

Det er i KSL § 40, stk. 1, 2. pkt., fastsat, at de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, afgiver den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. I tilknytning hertil er det i KSL § 38, stk. 2., 2. pkt., bestemt, at indenrigsministeren skal fastsætte nærmere regler om speci-

fikationen af de nævnte poster på årsbudgettet. Disse regler er fastsat i budget- og regnskabssystemet.

Budgettet skal efter budget- og regnskabssystemet være ledsaget af bemærkninger. Disse bemærkninger falder i to hovedafsnit, nemlig bemærkningernes generelle afsnit, jf. systemets afsnit 5.1., og bemærkningernes specielle afsnit, jf. systemets afsnit 5.2.

Det *generelle afsnit* behandler hovedforudsætningerne for de forskellige oversigter. I bemærkningerne til de oversigter, der indgår i budgetsituationen, redegøres der f.eks. for planforudsætninger, for pris- og lønskøn, for det økonomiske spillerum og for prioriteringen.

Det *specielle afsnit* indeholder en mere dybtgående redegørelse for de oversigter, der skal foreligge i henholdsvis budgetsituationen og regnskabssituationen. Afsnittet indeholder således detailbemærkninger til de enkelte hovedfunktioner eller funktioner i sammendrag, bevillings- og regnskabsoversigterne, specifikationer og de øvrige oversigter.

Bemærkningerne til bevillingsoversigten har, jf. systemets afsnit 6.3, en bevillingsmæssig funktion, for så vidt som disse bemærkninger kan indeholde oplysninger om bevillingens materielle indhold, om eventuelle forbehold og betingelser for bevillingens udnyttelse og om mulighederne for omflytning af beløb inden for et givet udvalgsområde m.v.

De retlige krav til indholdet af budgetbemærkningerne er iøvrigt ret summariske, og indholdet og formen for bemærkningerne afhænger derfor i vidt omfang af kommunalbestyrelsens egne vurderinger og beslutninger.

Det anførte om bevillingsniveau m.v. er i det hele taget udtryk for minimumskrav, og det står den enkelte kommunalbestyrelse frit for at foretage en tættere bevillingsmæssig styring.

3.1.3.2. Driftsbevillinger

Til driftsbevillingerne henregnes:

– driftsudgifter og driftsindtægter

- statsrefusion
- renteudgifter og renteindtægter
- generelle tilskud
- udligning af moms
- skatter.

Reglerne for afgivelse af driftsbevillinger omfatter endvidere

- modtagne afdrag på langfristede tilgodehavender
- afdrag på langfristet gæld.

Driftsbevillinger er ét-årige og bortfalder ved regnskabsårets slutning. En ikke-udnyttet driftsbevilling kan ikke overføres til et senere regnskabsår, jf. dog nedenfor.

Samtlige driftsposter er omfattet af reglerne vedrørende driftsbevillinger. Der skal derfor i forbindelse med årsbudgettets endelige vedtagelse tages bevillingsmæssig stilling til samtlige årsbudgettets driftsposter, jf. budget- og regnskabs-systemets afsnit 6.3.

KSL § 40, stk. 2, 1. pkt., hvorefter bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, indeholder som tidligere berørt et forbud mod delegation af bevillingsmyndigheden. Bestemmelsen, der ikke er ændret som følge af regnskabsreformen, er imidlertid ikke til hinder for, at der tillægges udvalg og/eller forvaltning dispositionsbeføjelser inden for en bevillingsramme.

F.s.v. angår driftsbevillinger er minimumskravet til bevillingsniveauet fra 1. januar 1986 i den foreskrevne kontoplan i budget- og regnskabssystemet fastsat til hovedfunktionsniveau, det vil sige f.eks. »Folkeskolevæsen«, »Folkebiblioteksvæsen« og »Dagpleje og daginstitutioner for børn«. Der kan herefter afgives en samlet driftsudgiftsbevilling og en samlet driftsindtægtsbevilling for f.eks. alle kommunens institutioner inden for området dagpleje og daginstitutioner for børn, hvor kravet tidligere var, at der skulle afgives bevillinger for de enkelte institutionstyper.

Indenrigsministeriet har i 1985 til samtlige kommunalbe-

styrelser udsendt notater om delegation af kompetence og ansvar for den økonomiske ressourceanvendelse i henholdsvis kommuner og amtskommuner.¹⁰ Indenrigsministeriet peger heri på, at de gældende regler på budget- og regnskabsområdet i ganske betydeligt omfang giver mulighed for at foretage delegation af ansvar og kompetence til de udførende led i de kommunale og amtskommunale forvaltninger og institutioner. Ministeriet gør bl.a. opmærksom på, at minimumskravene til bevillingsniveauet tillader, at kommunalbestyrelsen f.eks. på det sociale område kan beslutte at give én driftsbevilling, der dækker samtlige plejehjem, eller på folkeskolerådet én driftsbevilling, der omfatter samtlige skoler. (Som foran nævnt er bevillingsniveauet fra 1986 hævet yderligere, således at der kan gives én driftsbevilling til »Institutioner for ældre og handicappede« og én driftsbevilling til »Folkeskolevæsen«). Om kommunalbestyrelsen i stedet vil give en bestemt bevilling til den enkelte institution, afgøres alene af kommunalbestyrelsen ud fra de lokale forhold.

Ministeriet peger yderligere på, at også de budgetbemærkninger, der afgives til bevillingsoversigten, har en bevillingsmæssig funktion. Den enkelte kommunalbestyrelse kan ved udformningen af bemærkningerne gennem tekst og/eller tal udtrykke sine forventninger om en nærmere specificeret aktivitet eller fastlægge et aktivitetsniveau, f.eks. ved fastsættelse af elevkvotienter, omfang af bogindkøb, antal plejehjemsbeboere, antallet af beskæftigede unge arbejdsløse osv.

Det pågældende udvalg kan for sit vedkommende overlade den enkelte enhed eller institution inden for sit område ansvaret for anvendelsen af den del af bevillingen, der vedrører dette. På denne måde kan ansvaret for bevillingens anvendelse flyttes langt ud i systemet.

Hvor vide rammer, den disponerende myndighed skal have med hensyn til bevillingens anvendelse, må afgøres af de overordnede led i systemet. I sidste ende er det kommunalbestyrelsen, der afgør spørgsmålet.

Indenrigsministeriet udtalte videre i notatet, at der f.eks.

ikke er noget til hinder for, at det overlades skole- og kulturudvalget at foretage omdisponeringer mellem kontoen for vedligeholdelse af skolebygninger og kontoen for køb af undervisningsmaterialer inden for bevillingen til drift af folkeskoler. Denne mulighed for omdisponeringer kan af udvalget delegeres ned i systemet f.eks. til den enkelte skole. Tilsvarende gælder for andre kommunale aktivitetsområder, f.eks. biblioteksområdet, børnehaver, vuggestuer, plejehjem osv. En sådan delegation vil kunne blive meget effektiv, da det står kommunalbestyrelsen frit for at tillade overflytning mellem lønudgifter og andre udgiftsarter.

Som foran nævnt er driftsbevillinger efter det gældende bevillingssystem ét-årige og bortfalder ved regnskabsårets slutning.

Det er på denne baggrund blevet hævdet, at systemet ikke tilstrækkeligt tilskynder de disponerende enheder, f.eks. skoler, biblioteker, daginstitutioner osv., til at vise sparsommelighed og foretage en langsigtet planlægning, da der ikke er mulighed for at overføre uforbrugte driftsbevillinger fra et år til det eller de følgende år.

I de foran nævnte notater til kommunalbestyrelserne og amtsrådene påpeger indenrigsministeriet imidlertid, at det er muligt inden for de eksisterende regler at opnå den tilsigtede tilskyndelse til at tænke i mere langsigtede baner. Kommunalbestyrelsen kan således over for de ansvarlige for bevillingernes anvendelse (f.eks. institutionsledere) tilkendegive at ville genbevilge ikke-forbrugte bevillinger i form af tillægsbevillinger i det eller de følgende år. Herved vil den disponerende myndighed få mulighed for at beholde et overskud, som den selv fremskaffer ved f.eks. omprioriteringer eller rationaliseringer. En sådan tilkendegivelse fra kommunalbestyrelsens side er ikke retligt bindende i den forstand, at den kan forhindre kommunalbestyrelsen i senere at foretage omdisponeringer, f.eks. i forbindelse med ændrede prioriteringer eller generelle besparelser. Hvis kommunalbestyrelsen imidlertid ønsker at gennemføre en ordning med overførsel af ikke-

forbrugte driftsbevillinger, må den naturligvis bestræbe sig på at efterleve sin tilkendegivelse.

Efter de gældende bevillingsregler, således som de er fastlagt i budget- og regnskabssystemet, afgives bevillinger normalt som bruttobevillinger, hvilket indebærer, at der til dispositioner, som indebærer både udgifter og indtægter, kræves såvel udgifts- som indtægtsbevilling. Fra 1. januar 1986 er der imidlertid indført adgang for den enkelte kommunalbestyrelse til i et vist omfang af afgive bevillinger som nettobevillinger.¹¹

Ved nettobevillinger forstås bevillinger, hvor eventuelle forøgede udgifter modsvares af forøgede indtægter af samme størrelse, eller eventuelle formindskede indtægter modsvares af tilsvarende mindreudgifter.

Nettobevillinger kan anvendes, når der er tale om:

- biaktivitet (dvs. aktivitet som ved siden af den egentlige institutionsopgave udføres som supplerende mindre opgaver af servicemæssig eller publikumsorienteret art).
- indtægtsdækket virksomhed (dvs. hvis der som udløber af den ordinære virksomhed udføres en forretningsmæssig virksomhed).
- forsyningsvirksomhed (hovedformålet er at drive forretningsmæssig virksomhed).
- obligatorisk virksomhed (dvs. aktiviteter, som er obligatoriske for modtageren, f.eks. indtægtsdækket kontrol- og tilsynsvirksomhed).
- ikke lovbestemte ad hoc bevillinger fra andre myndigheder (dvs. bevilling i form af et tilskud eller lignende til et bestemt defineret formål fra en anden myndighed).

Inden for de nævnte områder kan kommunalbestyrelsen gennem bemærkninger til budgettet fastsætte, at bevillingerne på udvalgte områder er afgivet som nettobevillinger. Dette kan enten ske ved, at det angives generelt, at bevillingerne til bestemte aktiviteter overalt i budgettet er afgivet som nettobevillinger eller således, at det er angivet på hvilke

funktioner, grupperinger eller steder der er afgivet nettobevillinger.

I budgetbemærkningerne kan også fastsættes nærmere vilkår for bevillingernes anvendelse, herunder f.eks. størrelsen af takster og aktivitetsniveau, således at takstfinansiering ikke kommer til at betyde, at aktiviteten undrages bevillingsstyring.

I de obligatoriske oversigter skal der dog fortsat opgives de forventede bruttotal for udgifter og indtægter, ligesom bruttoprincippet skal anvendes i forbindelse med regnskabsaflæggelsen.

3.1.3.3. Anlægsbevillinger

Udvalget vedrørende det kommunale budget- og regnskabsystem udtalte i sin betænkning,¹² at man lagde vægt på, at reglerne for meddelelse af anlægsbevillinger blev udformet således, at der tilvejebringes et bevillingsmæssigt grundlag for bedømmelsen af anlægsprojektets konsekvenser og for en styring af anlægsaktiviteten i overensstemmelse med den politiske beslutning. Man overvejede i denne forbindelse, om anlægsbevillinger i lighed med driftsbevillinger burde meddeles årligt i forbindelse med budgetvedtagelsen, således at de på årsbudgettet opførte anlægsudgifter blev ligestillet med driftsbevillingerne og underkastet de samme regler om bevillingskontrol.

Da anlægsarbejder normalt strækker sig over flere regnskabsår, ville en eventuel bevillingsmæssig ligestilling af beløbene på årsbudgettets drifts- og anlægskonti dog efter udvalgets opfattelse kunne skabe vanskeligheder både for en helhedsvurdering af anlægsprojektet og for styringen af kommunernes og amtskommunernes anlægsaktivitet.

Efter udvalgets opfattelse burde anlægsbevillingen derfor knyttes til de beløbsmæssige og materielle forudsætninger, som kommunalbestyrelsen tager stilling til i forbindelse med vurderingen og behandlingen af det enkelte anlægsprojekt.

Udvalget foreslog derfor, at de beløb, der på årsbudgettet

er optaget til de enkelte anlægsarbejder, ikke får nogen bevillingsmæssig funktion, men alene en finansiell funktion i kraft af, at der udskrives skat til finansiering af de enkelte anlægsarbejder.

Udvalgets forslag er fulgt i det gældende budget- og regnskabssystem, og beløbene på anlægskontiene er således i modsætning til beløbene på driftskontiene ikke en fortegnelse over bevillinger. Som følge heraf betegnes beløbene på årsbudgettets anlægskonti som *rådighedsbeløb*.

Bevilling af midler til anlægsarbejder sker på den måde, at der for hvert anlægsarbejde skal forelægges kommunalbestyrelsen en bevillingsansøgning. Når denne er imødekommet, foreligger der en *anlægsbevilling*. Igangsættelse af arbejdet må dog først ske, når der på årsbudgettet er optaget et rådighedsbeløb, der angiver, hvor mange midler, der stilles til rådighed det pågældende år. Der skal altså være opfyldt to betingelser, før et anlægsarbejde kan sættes igang, nemlig at kommunalbestyrelsen har givet en anlægsbevilling til det pågældende anlægsarbejde, og at der er afsat det fornødne rådighedsbeløb i budgetåret til anlægsarbejdet.

Udgifter til anlægsarbejder skal ikke nødvendigvis bevilges i forbindelse med årsbudgettets vedtagelse. Årsbudgettet skal imidlertid sikre, at der i budgetårets løb er finansiell mulighed for afholdelse af anlægsudgifter. Der anføres derfor i årsbudgettet rådighedsbeløb for anlægsarbejder, som forventes udført i budgetåret, uanset om anlægsbevilling allerede foreligger eller først forventes meddelt i løbet af budgetåret.

Budgetforslaget skal være ledsaget af en *investeringsoversigt*, der viser, hvilke anlægsarbejder der er i gang, og hvilke der påtænkes iværksat inden for de følgende tre år med angivelse af, hvilke beløb de forventes at ville lægge beslag på inden for det enkelte år.

Anlægsarbejder kan være ét- eller flerårige. Hvis et anlægsarbejde strækker sig over flere år, vil anlægsbevillingen også være flerårig. Medens driftsbevillinger, som ikke anvendes i regnskabsårets løb, er hjemfaldne ved årets udgang, er

anlægsbevillinger til afholdelse af udgifter til anlægsarbejder bestående, indtil anlægsbevillingen er opbrugt.

Anlægsbevillinger skal gives til såvel anlægsudgifter som anlægsindtægter.

Anlægsbevillingen til et bestemt anlægsarbejde er knyttet til de beløbsmæssige og øvrige forudsætninger, som kommunalbestyrelsen har tilkendegivet i forbindelse med behandlingen af det samlede anlægsarbejde. Hverken de beløbsmæssige eller øvrige forudsætninger kan derfor ændres uden kommunalbestyrelsens godkendelse.¹³

Hvis et projekt, som der er meddelt anlægsbevilling til, ændres således, at den oprindeligt meddelte bevilling bliver utilstrækkelig, skal der søges *tillægsbevilling* til den pågældende *anlægsbevilling*. Giver ændringen omvendt anledning til en mindreudgift, skal også dette forelægges for kommunalbestyrelsen.

Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at anlægsbevillinger på årsbudgettet først må anvendes, efter nærmere bestemmelse af kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget.

Rådighedsbeløb er ét-årige. Rådighedsbeløb, som ikke er udnyttet, bortfalder ved regnskabsårets udløb, men kan naturligvis genbevilges af kommunalbestyrelsen.

Indenrigsministeriet har udtalt,¹⁴ at udgifter vedrørende et anlægsarbejde, der ikke kan bringes til afslutning inden for det enkelte år, må fordeles på budgetåret og det eller de budgetoverslagsår, i løbet af hvilke det pågældende arbejde forventes udført, med sådanne andele af den samlede anlægsudgift (rådighedsbeløbene), som forventes afholdt i hvert af årene. Dette er en konsekvens af bestemmelsen om budgettets finansielle funktion som fastlagt ved lov nr. 204 af 28. maj 1975 om ændring af lov om kommunernes styrelse.

Overskridelse af rådighedsbeløb kræver *tillægsbevilling* (tillæg til rådighedsbeløb) med tilhørende angivelse af, hvorledes tillægsbevillingen skal finansieres. Ansøgninger om tillæg til rådighedsbeløb behandles *proceduremæssigt* på samme måde som ansøgninger om tillægsbevillinger.

Tillæg til rådighedsbeløb skal gives forud for en eventuel overskridelse. Dette betyder, at tillægsbevillinger ikke kan gives efter udløbet af de regnskabsår, de vedrører.

Hvis kommunalbestyrelsen efter årsbudgettets vedtagelse meddeler en anlægsbevilling, uden at der på bevillingsoversigten er afsat et rådighedsbeløb til anlægsarbejdet, skal kommunalbestyrelsen angive, om der i budgetåret skal afholdes udgifter inden for bevillingen, og i bekræftende fald, hvorledes disse udgifter skal finansieres.

Gennem anlægsbevillingerne til de enkelte anlægsarbejder og rådighedsbeløbene i årsbudgettet og budgetoverslag tilvejebringes de instrumenter, hvormed kommunalbestyrelsen kan styre såvel de enkelte anlægsarbejder som kommunens samlede anlægsaktivitet.

Reglerne for afgivelse af anlægsbevillinger omfatter også langfristede udlån og optagelse af langfristede lån.

3.1.3.4. Kapitalposter

Det bevillingsmæssige indhold af årsbudgettets kapitalposter afhænger af disse posters nærmere karakter. En række kapitalposter er omfattet af reglerne vedrørende driftsbevillinger, jf. 3.1.3.2. medens andre er omfattet af reglerne vedrørende anlægsbevillinger, jf. 3.1.3.3.

De øvrige kapitalposter på årsbudgettet har derimod ingen bevillingsmæssig, men kun en finansiell funktion.

3.1.4. Årsbudgettets oplysningsmæssige funktion

Det bestemmes i KSL § 39, stk. 1, at det endeligt vedtagne årsbudget og de flerårige budgetoverslag¹⁵ skal være tilgængelige for kommunens beboere. Der kan ikke stilles krav om, at eksemplarer skal kunne købes, men eksemplarer må – på samme måde som eksemplarer af styrelsesvedtægten, jf. KSL § 2¹⁶ – være tilgængelige for offentligheden på passende steder og tidspunkter. Det må være tilstrækkeligt til opfyldelse af lovens krav, at årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag

er til rådighed på kommunekontoret og det stedlige folkebibliotek i de normale åbningstider.

Det bestemmes endvidere i KSL § 39, stk. 2, at en kort redegørelse for indholdet af årsbudgettet og budgetoverslagene inden det kommende regnskabsårs begyndelse skal udsendes til kommunens beboere eller indrykkes i den lokale presse efter kommunalbestyrelsens bestemmelse. Stk. 2 blev indsat ved en lovændring i 1977 i overensstemmelse med forslag fremsat i betænkningen om kommunalt nærdemokrati.¹⁷

Det udtales i bemærkningerne til ændringslovforslaget, at bestemmelsen fastslår en informationspligt over for kommunens beboere med hensyn til budgettet og en bestemt informationsform, nemlig udsendelse af meddelelse til beboerne eller annoncering i lokalpressen. Derimod er der ikke stillet nærmere indholdsmæssige krav til budgetinformationen, idet man har anset det for rigtigst, at de enkelte kommunalbestyrelser selv har mulighed for at bestemme den nærmere udformning af informationsmeddelelsen, herunder hvilke budgetoplysninger der må anses af særlig interesse for kommunens beboere.

Det udtales videre i bemærkningerne, at der i de senere år i adskillige kommuner har været udfoldet betydelige bestræbelser på at fremstille budgettet på en enkel og overskuelig måde for borgerne, f.eks. »kommunale nøgletal« eller »den delte skattekrone«. Disse bestræbelser er blevet lettet gennem det nye kommunale budget- og regnskabssystem.¹⁸ Det må imidlertid antages, at mange kommuner ikke vil blive stående herved, men vil supplere disse hovedtal med aktivitetsbeskrivelser, oplysninger om kommunens forventede udvikling, indbyggertal, aldersfordeling m.v.

I 1984 gennemførtes en række ændringer i de kommunale styrelseslove. I det fremsatte lovforslag var der stillet forslag om ophævelse af § 39, stk. 2. Der henvises i bemærkningerne til ændringsloven til, at budgettet og de flerårige budgetoverslag efter § 39, stk. 1, skal være tilgængelige for kommunens beboere og at budgettet i praksis fremlægges på kom-

munekontoret og biblioteker m.v. Interesserede borgere har således god mulighed for at gøre sig bekendt med budgettet, og når det yderligere tages i betragtning, at den lokale presse giver en fyldig orientering om budgetforhandlingerne i kommunerne, var der efter regeringens opfattelse ikke grundlag for at opretholde den pligt for kommunerne til at udsende brochure eller til at annoncere årsbudgettets indhold, som følger af KSL § 39, stk. 2. Det burde i stedet overlades til kommunalbestyrelsen selv at træffe beslutning om, hvorledes kommunens borgere bør sikres information om de kommunale budgetter m.v. Bestemmelsen om ophævelse af § 39, stk. 2, udgik imidlertid under folketingsbehandlingen af lovforslaget.

Indenrigsministeriet har afgivet en række udtalelser om den nærmere forståelse af KSL § 39, stk. 2.

Ministeriet har således udtalt, at der ikke i indenrigsministeriets lovgivning er regler, som hindrer en erhvervsmæssig udnyttelse af oplysninger fra offentliggjorte kommunale budgetter.¹⁹

Ministeriet har endvidere udtalt, at nogle indlæg fra et amtsråds partier i amtskommunens årlige redegørelse (en pjece) for indholdet af årsbudgettet og budgetoverslagene havde karakter af politiske udtalelser, der rettede sig mod kommunalvalget, og at det faldt uden for kommunens opgave at yde støtte til publikationer med et sådant indhold. Det var i den forbindelse uden betydning, om alle de i kommunalvalget deltagende lister havde haft mulighed for at bidrage til pjecen.²⁰

Ministeriet har endelig udtalt, at redegørelsen for indholdet af årsbudgettet og budgetoverslagene skal være af neutralt oplysende karakter.²¹

Budget- og regnskabssystemets krav til indholdet og opstillingen af årsbudgettet er tillige udformet ud fra det hensyn, at budgettet skal formidle informationer til en række centrale myndigheder, som på det økonomiske område eller på de enkelte sektorområder ønsker et overblik over den kommunale virksomhed.

3.2. Udarbejdelsen af forslag til årsbudgettet og flerårige budgetoverslag

3.2.1. Indledning

Både landkommunalloven og købstadkommunalloven foreskrev, at kommunalbestyrelsens behandling af årsbudgettet skulle foregå på grundlag af et samlet forslag, der skulle foreligge udarbejdet inden visse frister.

Den tidligere lovgivning indeholdt dog, når bortses fra amtskommuner og magistratskommuner, ingen bestemmelse om, hvem ansvaret for forslagens udarbejdelse påhvilede. For købstæder uden magistrat og sognekommuner var spørgsmålet overladt til styrelsesvedtægterne, men efter både de købstadkommunale og de sognekommunale styrelsesvedtægter påhvilede arbejdet kasse- og regnskabsudvalget. Under hensyn til denne faste og ensartede vedtægtspraksis og til den placering, økonomiudvalget ville få i den kommunale forvaltning, blev der i den kommunale styrelseslov af 1968 optaget en bestemmelse om, at det påhviler økonomiudvalget at udarbejde det samlede forslag til årsbudgettet.

3.2.2. Økonomiudvalgets opgaver

Det bestemmes i KSL § 37, at økonomiudvalget inden den 1. september til kommunalbestyrelsen skal udarbejde forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår, og at forslaget skal ledsages af budgetoverslag for en flerårig periode, hvis længde skal fastsættes af indenrigsministeren. Perioden er ved budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 2 fastsat til 3 år.

Bestemmelsen i KSL § 37 udpeger således økonomiudvalget som det organ, der har ansvaret for budgetforslagets rettidige udarbejdelse, og kommunalbestyrelsen kan ikke overdrage denne opgave til noget andet organ.

Styrelsesloven pålægger økonomiudvalget en selvstændig ret og pligt med hensyn til udarbejdelse af forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag, og der er ved KSL § 21, stk. 2, givet økonomiudvalget de i denne forbindelse nødvendige be-

føjelser. Det fastsættes i denne bestemmelse, at udvalgene efter anmodning af økonomiudvalget og inden for en frist, der fastsættes af dette udvalg, skal fremkomme med bidrag til årsbudgettet og til flerårige budgetoverslag.

Det er i det normaludkast til kasse- og regnskabsregulativ, som Kommunernes Revisionsafdeling har udarbejdet, fastsat i pkt. 3.8, at økonomiudvalget forinden den årlige budgetudarbejdelse skal fastlægge forskrifter for budgetlægningen, herunder tidsplan.

Det følger af de opgaver, der er pålagt økonomiudvalget efter § 37, at udvalgets funktion er andet og mere end blot en sammenstykningsfunktion af de enkelte udvalgs bidrag. Det er økonomiudvalgets opgave at udøve en egentlig koordinerende funktion og, ud fra en overordnet vurdering, at foretage de nødvendige korrektioner af – og tilpasninger mellem – udvalgenes bidrag. Udvalgene kan derfor ikke modsætte sig, at der foretages ændringer i de bidrag, de er fremkommet med.²²

Økonomiudvalget må naturligvis holde sig for øje, at der efter budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 2 skal være balance mellem indtægter og udgifter på årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag. Økonomiudvalget må iøvrigt støtte sig på en række supplerende oplysninger og oversigter, herunder naturligvis også de seneste regnskabs- og bevillingstal.

Erik Harder anfører,²³ at det er økonomiudvalgets ansvar, at forslaget kan danne grundlag for kommunalbestyrelsens beslutning, og hertil hører, at forslagets forskellige dele er sammenlignelige. Økonomiudvalget må derfor sikre, at forslagets afsnit hviler på ensartede forudsætninger. Økonomiudvalget må på et tidligt tidspunkt af forberedelsesproceduren tage stilling til, hvilke forventninger til prisudvikling og lønudvikling der må lægges til grund ved opstillingen af budgettallene, og på samme måde må det tilkendes, hvilken forventning til befolkningsudviklingen økonomiudvalget ønsker lagt til grund. Samtidig må økonomiudvalget lægge de samme forudsætninger til grund, når det skal opgøre forventningerne til kommunens indtægter i den kommende periode.

Det er i lovbekendtgørelse nr. 492 af 25. juli 1986 om styrelsen af kommunernes skolevæsen og af virksomhed efter lov om fritidsundervisning m.v. § 22 fastsat, at skolekommissionens udtalelse skal indhentes om det årlige budgetforslag vedrørende kommunens skolevæsen og ungdomsskolevirksomhed.

Efter bestemmelsens ordlyd synes skolekommissionens udtalelse nærmest at skulle indhentes i forbindelse med fremsættelsen af budgetforslaget i kommunalbestyrelsen. Hvis bestemmelsen om skolekommissionens udtaleret vedrørende budgetspørgsmål skal have nogen praktisk betydning, må skolekommissionen imidlertid have lejlighed til at udtale sig herom på et tidligere tidspunkt end mellem budgetforslagets 1. og 2. behandling i kommunalbestyrelsen. Det kan f.eks. ske ved at økonomiudvalget eller skoleudvalget udbeder sig kommissionens forslag til budgettet på et tidspunkt, hvor der kan tages hensyn til kommissionens synspunkter i forbindelse med budgetlægningen.²⁴ Dette er imidlertid noget andet end at indhente en udtalelse over budgetforslaget, og der består ikke nogen pligt til at følge den nævnte fremgangsmåde.

Der består heller ikke nogen pligt til at indhente skolekommissionens udtalelse over *ændringsforslag* til poster vedrørende skolevæsen og ungdomsskolevirksomhed.

Efter skolestyrelseslovens § 27 kan skolenævnene ved kommunens skoler fremsætte forslag til den del af kommunens budget, der vedrører den pågældende skole. Tilsvarende gælder efter lovens §§ 42 samt 72 og 72 b for skoleråd ved amtskommunale gymnasier og skolenævn ved folkeskoler og skoleråd ved gymnasier i Københavns kommune. Bortset fra, at økonomiudvalget – eller kommunalbestyrelsen, dersom forslag fremkommer efter budgetforslagets fremsættelse – må behandle eventuelle forslag fra skolenævn eller skoleråd, indeholder de nævnte bestemmelser ikke forpligtelser for de kommunale organer i forbindelse med budgetlægningen.

De nævnte bestemmelser i skolestyrelsesloven harmonerer ikke med den kommunale styrelseslovgivnings principper om

kommunernes budgetlægning, og det forekommer vanskeligt at begrunde bestemmelserne.²⁵

Det bestemmes i KSL § 20, stk. 4, at økonomiudvalget kan tillade kommunalbestyrelsesmedlemmer, der ikke er medlemmer af økonomiudvalget, at overvære dets afsluttende behandling af forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag. Udtrykket »afsluttende behandling« indebærer, at en sådan observatørdeltagelse kun vil kunne tillades i et enkelt eller ganske få møder umiddelbart før forslaget til årsbudget og budgetoverslag afgives til kommunalbestyrelsen, og eventuelt tillige i et enkelt eller ganske få møder mellem forslagens 1. og 2. behandling i kommunalbestyrelsen.²⁶

Kommunalbestyrelsesmedlemmer, der efter bestemmelsen i KSL § 20, stk. 4, overværer økonomiudvalgets afsluttende behandling af forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag, oppebærer diæter herfor efter KSL § 16, stk. 2.²⁷

3.2.3. De stående udvalgs opgaver

Den kommunale styrelseslovgivning indeholder ikke – bortset fra visse tidsfrister – særlige regler for den procedure, der skal følges ved udarbejdelsen af kommunens budget for det kommende regnskabsår. Der har i praksis i kommunerne udviklet sig visse typiske budgetprocedurer, men der kan være ret betydelige forskelle på den fremgangsmåde, der følges i de enkelte kommuner. Der er kommuner, der følger en fremgangsmåde, hvor de enkelte stående udvalg – eventuelt efter nærmere specificerede retningslinier – har en ret afgørende indflydelse på det forberedende arbejde ved budgetplanlægningen, medens andre kommuner følger en procedure, hvor det grundlæggende arbejde med tilvejebringelsen af budgetmaterialet udføres centralt, og hvor udvalgenes budgetbehandling sker på grundlag af et centralt udarbejdet oplæg. Det er imidlertid under alle omstændigheder forudsat i kommunallovgivningen, at udvalgene skal have en selvstændig indflydelse på budgettets udarbejdelse, og de nødvendige forudsætninger for en rimelig udvalgsbehandling må derfor være til stede.²⁸

De stående udvalgs budgetforslag, der forelægges økonomiudvalget, for at dette kan udarbejde et samlet forslag til kommunens budget, vil hyppigt have en mindre detaljeringsgrad end de forslag, der af forvaltningerne forelægges de stående udvalg, og det af økonomiudvalget udarbejdede samlede budgetforslag vil kunne afvige væsentligt fra de budgetforslag, der af de stående udvalg fremsendes til økonomiudvalget. Det budgetmateriale, der herefter forelægges kommunalbestyrelsen, vil typisk være langt mindre specificeret end det materiale, der har været nødvendigt for at udarbejde budgetforslaget og det materiale, der er nødvendigt for administrationens forvaltningsopgave.²⁹

Indenrigsministeriet har udtalt,³⁰ at KSL § 21, stk. 2, forudsætter, at de enkelte forvaltningers indstillinger til budgetforslag rettidigt sættes på dagsordenen for et møde i vedkommende udvalg og udsendes til de enkelte udvalgsmedlemmer som andet mødemateriale. Budgetforslaget sættes til forhandling i udvalgets møde, og der må herunder gives de enkelte medlemmer lejlighed til at få ordet og udtrykke deres stilling til budgetforslaget. Det enkelte medlem kan endvidere kræve at få sine bemærkninger tilført udvalgsprotokollen og medsendt til økonomiudvalget, hvad enten det drejer sig om ændringsforslag til enkelte udgiftsposter eller mere generelle bemærkninger til budgetforslaget eller afsnit af dette. Den nævnte bestemmelse i styrelsesloven må indebære, at vedkommende udvalg fremsender budgetforslag til økonomiudvalget med en indstilling. Indenrigsministeriet bemærkede dog, at der intet er til hinder for, at udvalget efter forhandling kan vedtage at fremsende det fra forvaltningen modtagne forslag som sin indstilling til økonomiudvalget.

Efter det normaludkast til kasse- og regnskabsregulativ, som Kommunernes Revisionsafdeling har udarbejdet, påhviler det udvalgene at udarbejde forslag til de budgetbemærkninger, der skal ledsage økonomiudvalgets forslag, jf. foran under 3.1.3.1, og fremsende disse sammen med bidraget til årsbudgettet og de flerårige budgetoverslag for deres område.

Indenrigsministeriet har været forelagt det spørgsmål, om det er tilladeligt, at nedsætte en politisk styregruppe til at medvirke ved det forberedende arbejde med henblik på fremsættelse af forslag til besparelser inden for sygehusvæsenet.

Formålet med nedsættelsen af styregruppen var, at gruppen skulle »følge og deltage i det forberedende arbejde, der skal udføres, før endelige forslag (om besparelser) udarbejdes. Derimod er det ikke hensigten, at gruppen skal være det politiske organ, hvor den egentlige behandling af forslagene skal finde sted. Forslagene vil blive forelagt sygehusudvalget med henblik på afgivelse af indstilling til økonomiudvalget og amtsrådet. Både sygehusudvalget og økonomiudvalget vil i øvrigt blive holdt løbende orienteret om arbejdet, bl.a. ved tilbagemelding fra medlemmerne af styregruppen.« Styregruppen blev sammensat af repræsentanter for økonomiudvalget og sygehusudvalget.

Indenrigsministeriet udtalte,³¹ at det i KSL § 17, stk. 4, bestemmes, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte særlige udvalg til varetagelse af bestemte hverv eller til udførelse af forberedende eller rådgivende funktioner for kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller de stående udvalg. Kommunalbestyrelsen bestemmer de særlige udvalgs sammensætning og fastsætter regler for deres virksomhed, men bestemmelsen i § 17, stk. 4, må i forskellige henseender undergives en indskrænkende fortolkning.

Det enkelte stående udvalg er ansvarligt for den umiddelbare forvaltning af de sagsområder, der ved styrelsesvedtægten er henlagt til udvalget. Som følge heraf må det i videst muligt omfang tilkomme det stående udvalg selv at træffe beslutning om denne forvaltnings udøvelse. Ved nedsættelse af særlige udvalg må det derfor sikres, at det stående udvalg ved udøvelse af instruktionsmyndighed og ved fastlæggelse af retningslinier fortsat kan holdes ansvarligt for forvaltningen af sit myndighedsområde. Det kan således ikke antages, at kommunalbestyrelsen ved nedsættelse af særlige udvalg skal kunne gøre nogen indskrænkning i de stående udvalgs

beføjelser til at træffe beslutninger i forbindelse med varetagelsen af den umiddelbare forvaltning af de sagsområder, der er henlagt til dem ved styrelsesvedtægten. Kommunalbestyrelsen kan heller ikke ved nedsættelse af særlige udvalg fratage økonomiudvalget eller et stående udvalg deres fulde ansvar for styringen af sagsforberedelsen.³²

Indenrigsministeriet udtalte videre, at det fremgik af sagen, at styregruppen skulle forberede forslag til besparelser inden for sygehusområdet. En sådan sagsforberedelse udgør naturligvis en betydningsfuld del af sygehusudvalgets opgaver, men dog ikke – efter indenrigsministeriets opfattelse – en så væsentlig del af udvalgets sagsforberedelse, at kommunalbestyrelsen har været udelukket fra at henlægge opgaven til et særligt udvalg (styregruppen), der nedsættes i henhold til KSL § 17, stk. 4. Ministeriet lagde herved vægt på, at styregruppens opgave var konkret afgrænset både i henseende til emne og varighed. Som nævnt var det en forudsætning, at det særlige udvalg skulle nedsættes under vedkommende stående udvalg, således at det stående udvalg – eventuelt med udgangspunkt i kommunalbestyrelsens beslutninger – kunne udøve instruktionsmyndighed og fastsætte retningslinier over for det særlige udvalg. Indstilling fra særlige udvalg skal altid betragtes som sager, der indgår til kommunalbestyrelsen, og de skal derfor på sædvanlig måde undergives behandling i det pågældende stående udvalg, jf. betænkning nr. 798/1977 om kommunalt nærdemokrati, side 44.

Det fremgik af sagen, at styregruppens forslag blev afgivet til sygehusudvalget, hvor det blev undergivet sædvanlig udvalgsbehandling og på det foreliggende grundlag fandt indenrigsministeriet således, at nedsættelse af styregruppen havde haft tilstrækkelig hjemmel i § 17, stk. 4.

3.2.4. Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til sagsindsigt under budgetforslagets udarbejdelse.

Det er i en række udtalelser fra indenrigsministeriet – med støtte i bl.a. udtalelser fra folketingsudvalg og folketingets

ombudsmand – antaget, at der tilkommer ethvert medlem af en kommunalbestyrelse en videregående ret til aktindsigt end hjemlet efter lov om offentlighed i forvaltningen.³³ Et kommunalbestyrelsesmedlem har således med de begrænsninger, der følger af lovgivningen, herunder reglerne om tavshedspligt, krav på efter begæring at gennemse sagsmateriale, der foreligger i forvaltningen, og som i forhold til offentlighedsloven må betegnes som »internt arbejdsmateriale«. Der er alene tale om en ret til at gennemse sagsmaterialet. Der antages således ikke at bestå en ret til at kræve kopier af sagsmaterialet ud over, hvad der følger af reglerne i offentlighedsloven.

Baggrunden for denne udvidede adgang til aktindsigt – såkaldt sagsindsigt – er kompetence- og funktionsprincipperne i den kommunale styrelseslov, jf. kapitel 2, hvorefter kommunalbestyrelsen har det overordnede politiske ansvar for kommunens økonomi og for den kommunale forvaltning.

Adgangen til sagsindsigt antages at omfatte alle de akter, der hører til en sag, herunder referater, notater m.v., når de må anses for endeligt udformet. Kladder, udkast, skitser o.lign. vil således normalt ikke være undergivet sagsindsigt. Når et dokument er forelagt for det politiske niveau (stående udvalg, borgmester m.fl.) må det anses for at have en så endelig karakter fra administrationens side, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem har adgang til efter begæring over for borgmesteren at gennemse dokumentet. Det gælder uanset, om der har været tale om en »officiel« forelæggelse, ligesom det er uden betydning, om der har været (mulighed for) politisk stillingtagen til dokumentet.³⁴

Spørgsmålet om sagsindsigt specielt med hensyn til det materiale, der indgår i udarbejdelsen af forslaget til årsbudgettet, har foreligget for indenrigsministeriet i en sag fra Københavns kommune. Efter loven om Københavns kommunes styrelse og kommunens styrelsesvedtægt fremsætter overborgmesteren forslaget til årsbudget på grundlag bl.a. af budgetmateriale, der udarbejdes af de enkelte magistratsafdelin-

ger. Indenrigsministeriet udtalte,³⁵ at efter ministeriets opfattelse må de budgetbidrag, der i henhold til overborgmesterens budgetindkaldelsescirkulære er afleveret af de enkelte magistratsafdelinger til overborgmesterens afdeling, antages at have en sådan karakter, at de er omfattet af adgangen til sagsindsigt. Ethvert medlem af kommunalbestyrelsen (borgerrepræsentationen) har dermed ret til at gennemse sagsmaterialet, uanset at der er tale om internt sagsmateriale.

I ikke-magistratsstyrede kommuner må det bl.a. på baggrund af indenrigsministeriets udtalelse antages, at ethvert medlem af kommunalbestyrelsen har adgang til sagsindsigt i det budgetmateriale, som det enkelte stående udvalg fremsender til økonomiudvalget til brug for dettes udarbejdelse af forslaget til årsbudget, jf. KSL § 21, stk. 2.

Det enkelte kommunalbestyrelsesmedlems adgang til sagsindsigt i budgetmateriale omfatter også materiale, der vedrører de flerårige budgetoverslag.

3.3. Kommunalbestyrelsens behandling af årsbudgettet

3.3.1. Indledning

Det bestemmes i KSL § 38, at økonomiudvalgets forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag skal undergives 2 behandlinger i kommunalbestyrelsen med mindst 3 ugers mellemrum. Ved 2. behandling, som skal foretages senest den 1. oktober, skal forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag undergives kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning.

Det følger af reglerne i KSL § 10 og har iøvrigt altid været anset for en selvfølge, at kommunalbestyrelsens behandlinger af budgetforslaget sker i møder for åbne døre.

3.3.2. Kommunalbestyrelsens 1. behandling af budgetforslaget

F.s.v. angår kommunalbestyrelsens 1. behandling af budgetforslaget indeholder styrelseslovgivningen ingen særlige regler. De almindelige regler i KSL og kommunalbestyrelsens

forretningsorden om udsendelse eller fremlæggelse af sagsmateriale, om adgang til at stille ændringsforslag og om afstemninger m.v. finder derfor anvendelse.

M.h.t. sagsmateriale vil økonomiudvalgets budgetforslag med tilhørende bilagsmateriale formentlig altid blive tilsendt eller udleveret til det enkelte medlem.

1. behandlingen afsluttes med en afstemning, hvis tema er budgetforslagets overgang til 2. behandling. Der kan dog også træffes beslutning om ændring af budgetforudsætningerne, således at økonomiudvalget til 2. behandling skal udarbejde ændringsforslag.

3.3.3. Kommunalbestyrelsens 2. behandling af budgetforslaget

3.3.3.1. Indledning

For kommunalbestyrelsens 2. behandling af budgetforslaget, der som tidligere nævnt skal finde sted inden den 1. oktober, gælder en række særlige bestemmelser i styrelseslovgivningen.

Som nævnt under 3.3.1. er det i KSL § 38 fastsat, at der skal være *mindst* 3 uger mellem 1. og 2. behandling af budgetforslaget. Der er altså intet til hinder for, at mellemrummet mellem 1. og 2. behandlingen kan være længere. Dette kan navnlig få betydning, hvis økonomiudvalget har færdiggjort udarbejdelsen af sit budgetforslag nogen tid forud for sidstefristen herfor, der i KSL § 37 er fastsat til 1. september.

Ved 2. behandlingen af budgetforslaget afgøres størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning, ligesom grundlaget for næste års kommunale forvaltning i det væsentligste fastlægges. Det er derfor vigtigt, at kommunalbestyrelsens grupper er repræsenteret efter de faktiske styrkeforhold mellem grupperne uden hensyn til, om et eller flere af medlemmerne er afskåret fra at være til stede. Det bestemmes derfor i KSL § 15, stk. 1, at når et medlem er forhindret i at deltage i det møde, hvor forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag undergives 2. behandling, kan de medlem-

mer, der er valgt på den pågældende kandidatliste, kræve stedfortræderen indkaldt til at deltage ved 2. behandlingen af forslag til årsbudget og flerårige budgetoverslag.

Indkaldelse af stedfortræder efter KSL § 15, stk. 1, kan kun ske, hvis medlemmet er lovligt forhindret i selv at deltage i mødet.³⁶ Stedfortræderen kan ikke deltage i behandlingen af andre punkter, der måtte være optaget på dagsordenen for det kommunalbestyrelsesmøde, hvor 2. behandlingen af budgetforslaget finder sted.³⁷

3.3.3.2. Fremsættelse af ændringsforslag

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 11, at ændrings- og underændringsforslag kan fremsættes, så længe afstemning ikke er påbegyndt, og at de ikke behøver fremsættes eller forbeholdes under 1. behandling af en sag, der skal undergives 2 behandlinger. Kommunalbestyrelsen kan dog med hensyn til sager, som undergives 2 behandlinger, vedtage at foreskrive en frist for fremsættelse af ændringsforslag og efter omstændighederne også af underændringsforslag, og i så fald kan de ikke fremsættes efter fristens udløb, medmindre kommunalbestyrelsen med stemmeflerhed samtykker deri.

En bestemmelse, der giver adgang til at fastsætte en frist for fremsættelse af ændringsforslag og underændringsforslag til årsbudgettet ved dets endelig behandling, er ikke udtryk for nogen selvfølge. Tværtimod er en sådan bestemmelse udtryk for en prioritering mellem to hver for sig vægtige, men indbyrdes uforenelige hensyn.

På den ene side kan det således anføres, at det forslag til årsbudget, som økonomiudvalget har udarbejdet, er udtryk for nøje overvejelser og omhyggelige prioriteringer. Dersom der fremsættes ændringsforslag til økonomiudvalgets budgetforslag, bør økonomiudvalget derfor have lejlighed til at konsekvensberegne og kommentere ændringsforslagene. På denne måde vil der kunne tilvejebringes et bedre grundlag for kommunalbestyrelsens stillingtagen til det enkelte ændrings-

forslag. Dette er imidlertid kun muligt, hvis der fastsættes en frist for indgivelse af ændringsforslag forud for årsbudgettets endelige behandling.

På den anden side kan det anføres, at det enkelte medlem af kommunalbestyrelsen først har grundlag for at afgøre, om han vil stille yderligere ændringsforslag til budgettet, når han kender den skæbne, der er overgået de ændringsforslag, der forelå forud for påbegyndelsen af det møde, hvor budgettet er til endelig behandling. Hvis resultatet af afstemningerne om de foreliggende ændringsforslag er betydelige besparelser, kan det f.s.v. være utilfredsstillende, at det enkelte medlem ikke kan fremsætte forslag om nye udgiftskrævende foranstaltninger. Omvendt kan der også være utilfredsstillende, at der ikke er adgang til at stille forslag om besparelser, hvis resultatet af afstemningerne om de foreliggende ændringsforslag er betydelige merudgifter i forhold til det oprindelige budgetforslag fra økonomiudvalget.

Bestemmelsen i den vejledende normalforretningsordens § 11 om adgangen til at fastsætte frist for indgivelse af ændringsforslag og underændringsforslag i forbindelse med 2. behandling må imidlertid anses for udtryk for den gældende retstilstand også f.s.v. angår budgetbehandlingen, og sådan fristfastsættelse sker da også i praksis.

Hvis ændringsforslag fremkommer efter udløbet af den fastsatte frist, kan det ikke antages, at det påhviler borgmesteren at udsende disse som materiale til brug ved det møde, hvor kommunalbestyrelsens 2. behandling af budgetforslaget foretages eller til et eventuelt økonomiudvalgsmøde forud for dette møde, men det må være tilstrækkeligt, at det på kommunalbestyrelsens møde meddeles, at ændringsforslagene er kommet for sent.³⁸

Indenrigsministeriet har været forelagt en sag, hvor en kommunalbestyrelse havde fastsat en frist til den 10. september kl. 9.00 for fremsættelse af ændringsforslag til budgettets 2. behandling, således at disse ikke kunne fremsættes efter fristens udløb. Umiddelbart forud for 2. behandlingen den

24. september tilkendegav såvel den socialdemokratiske gruppe som Socialistisk Folkeparti's gruppe ønske om at fremsætte ændringsforslag til budgettet. Der blev herefter foretaget afstemning om, hvorvidt ændringsforslagene kunne fremsættes efter fristens udløb, jf. § 11, stk. 2, i forretningsordenen. Kommunalbestyrelsen vedtog, at Socialdemokratiets ændringsforslag kunne fremsættes, og at Socialistisk Folkeparti's ændringsforslag ikke kunne fremsættes.

Kommunalbestyrelsens flertal gjorde i en udtalelse til sagen gældende, at der var væsentlig forskel på karakteren af de omhandlede ændringsforslag. Det ændringsforslag, som den socialdemokratiske gruppe i kommunalbestyrelsen fremsatte, ville ikke have indflydelse på budgettets materielle indhold, idet det alene vedrørte skatteprocenten og henlæggelser til kassebeholdning, medens det ændringsforslag, som Socialistisk Folkeparti ønskede at fremsætte, ville ændre budgettets materielle indhold, da det vedrørte normeringen på kommunens bibliotek.

Indenrigsministeriet udtalte³⁹ under henvisning til kommunalbestyrelsens forretningsordens § 11, stk. 1 og 2, der svarede til normalforretningsordenens § 11, stk. 1 og 2, at når kommunalbestyrelsen træffer beslutning om at fravige den fastsatte frist for fremsættelse af ændringsforslag for et medlem af (en gruppe i) kommunalbestyrelsen, må den i forvaltningsretten almindeligt gældende lighedsgrundsætning efter indenrigsministeriets opfattelse føre til, at fristen ej heller kan gøres gældende over for andre af kommunalbestyrelsens medlemmer eller grupper. Ministeriet fandt, at det i denne forbindelse må være uden betydning, om de fremsatte ændringsforslag vedrører totalbudgettets driftsposter eller blot f.eks. kapitalposterne. Da kommunalbestyrelsen således havde samtykket i, at der efter den fastsatte frist blev fremsat ændringsforslag til det ved 2. behandlingen fremlagte budgetforslag, måtte samtykket omfatte samtlige de ændringsforslag, der ønskedes fremsat.

Det er i normalforretningsordenens § 11, stk. 3, 1. pkt.,

fastsat, at hvis ændrings- og underændringsforslag ikke er bragt til medlemmernes kundskab førend 2. behandling, giver borgmesteren ved forhandlingens begyndelse meddelelse om forslagene, for så vidt de da foreligger.

Det er antaget, at denne bestemmelse er udtryk for en almindelig retsgrundsætning, hvorefter det, når borgmesteren har modtaget ændrings- eller underændringsforslag, påhviler ham snarest at gøre de øvrige medlemmer bekendt hermed, således at disse medlemmer har mulighed for at forberede deres stillingtagen til forslagene. Den omstændighed, at medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er bekendt med foreliggende ændringsforslag, må formodes forud for mødet at have orienteret andre medlemmer herom, kan ikke begrunde en undtagelse fra den nævnte bestemmelse i forretningsordenen. Borgmesteren kan i sin egenskab af mødeleder lægge forhandlingerne således til rette, at medlemmernes indlæg om ændringsforslag henvises til fremsættelse på det tidspunkt, hvor det enkelte ændringsforslag er til behandling. Det forudsættes, at der på dette tidspunkt gives ethvert medlem, der ønsker det, ret til at få ordet, inden afstemningen om ændringsforslaget indledes.⁴⁰

Indenrigsministeriet har udtalt,⁴¹ at en procedure, hvorefter det af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsens 1. behandling udarbejdede budgetforslag tillige danner grundlag for kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning ved 2. behandling, er i overensstemmelse med styrelsesloven. Ved denne fremgangsmåde må forslag om ændringer til 2. behandlingen, hvadenten de fremkommer fra et flertal i økonomiudvalget eller fra kommunalbestyrelsens grupper, stilles og behandles som ændringsforslag til det til 1. behandlingen foreliggende budgetforslag.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at man herefter kunne rejse spørgsmålet, om det kan anses for foreneligt med den kommunale styrelseslov, at et af økonomiudvalget efter kommunalbestyrelsens 1. behandling udarbejdet ændret budgetforslag danner grundlag for kommunalbestyrelsens forhandling og afstemning ved 2. behandling.

Der kunne efter indenrigsministeriets opfattelse ikke være betænkeligheder ved en sådan fremgangsmåde under den udtrykkelige forudsætning, at der ikke herved sker nogen begrænsning af kommunalbestyrelsesmedlemmernes (mindretallets) adgang til at fremsætte og få behandlet ændringsforslag til budgetforslaget. Det må således forudsættes, at kommunalbestyrelsens grupper får lejlighed til at gøre sig bekendt med indholdet af det reviderede budgetforslag inden den frist, der måtte være foreskrevet for fremsættelse af ændringsforslag. Indenrigsministeriet udtalte endelig, at det endvidere af det til 2. behandlingen foreliggende materiale klart bør fremgå, på hvilke punkter det reviderede budgetforslag adskiller sig fra det til 1. behandlingen forelagte budgetforslag.

Det er i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 2, stk. 2, fastsat, at ændringsforslag til forslag til årsbudget skal angive, hvilken bevilling forslaget retter sig imod, samt med hvilket beløb bevillingen ønskes ændret.

3.3.3.3. Afstemninger om ændringsforslag

Ved afstemninger i almindelighed i kommunalbestyrelsen kan der ikke sjældent opstå tvivl om, hvorvidt et fremsat forslag skal anses for et ændringsforslag eller for et såkaldt sideordnet forslag.

Et *ændringsforslag* har til formål at hidføre en ændring i et andet forslag, hovedforslaget, der altså bliver bestående, omend i ændret skikkelse, hvis ændringsforslaget vedtages. Ændringsforslaget forudsætter altså et allerede fremsat forslag.⁴² Det siger sig selv, at afstemning om et ændringsforslag må ske før afstemning om hovedforslaget.

Sideordnede forslag er karakteriseret ved, at de udelukker hinanden, f.eks. to forslag, hvoraf det ene foreslår en kommunal grund bebygget med en skole, medens det andet foreslår grunden bebygget med en brandstation. Hvis der til et fremsat forslag fremsættes et eller flere modforslag, der må karakteriseres som sideordnede forslag, er der ingen regel,

der angiver den rækkefølge, hvori forslagene skal bringes til afstemning. Det først fremsatte forslag kan altså ikke betragtes som et hovedforslag og de senere fremsatte forslag som ændringsforslag. Borgmesteren må træffe afgørelse om den rækkefølge, hvori forslagene skal sættes til afstemning, og vil vel sædvanligvis sætte det forslag til afstemning først, som han regner med kan opnå flertal. Vedtages et af forslagene, er de øvrige forslag, der jo er uforenelige med det vedtagne, bortfaldet, og der skal ikke foretages nogen afstemning om disse.

Problematikken i forbindelse med sontringen mellem ændringsforslag og sideordnede forslag har i bevillingsretlig sammenhæng betydning i flere henseender. For det første kan sontringen få betydning i forbindelse med forslag til tillægsbevillinger eller andre bevillingsbeslutninger uden for årsbudgettet. For det andet kan en tilsvarende sontring få betydning f.s.v. angår ændringsforslag og underændringsforslag, dvs. ændringsforslag til et ændringsforslag, til årsbudgettet. Hvis et medlem er utilfreds med et ændringsforslag til årsbudgettet, kan han således søge at »forbedre« det ved at foreslå det ændret (underændringsforslag) eller han kan gå imod ændringsforslaget ved at stille et andet ændringsforslag i stedet.⁴³

Både sontringen mellem ændringsforslag og sideordnede forslag og mellem ændringsforslag og underændringsforslag er imidlertid i nogen grad flydende.⁴⁴ Hvis der foreligger tvivl om, hvorledes et fremsat forslag skal karakteriseres, må borgmesteren træffe afgørelse herom og herved bestemme dets placering i rækkefølgen af afstemningerne. Tvivlsspørgsmål om, hvorledes forslag forholder sig til hinanden, må afgøres ud fra forslagernes indhold. Den sproglige formulering, som forslagsstilleren har anvendt, har i denne sammenhæng kun begrænset betydning.⁴⁵

F.s.v. angår sontringen mellem ændringsforslag og sideordnede forslag får denne ingen direkte betydning i forbindelse med behandlingen af årsbudgettet. Dette hænger sam-

men med, at det på baggrund af bestemmelserne i KSL §§ 21, stk. 2, 37 og 38 om årsbudgettets tilvejebringelse og behandling må være berettiget at betragte økonomiudvalgets forslag til årsbudget som hovedforslaget.⁴⁶ Der vil altså ikke kunne fremsættes et andet (sideordnet) forslag til årsbudget som modforslag til økonomiudvalgets forslag. Forslag til ændringer i økonomiudvalgets budgetforslag skal behandles som ændringsforslag, uanset om de fremkommer fra økonomiudvalget eller fra medlemmer af kommunalbestyrelsen.⁴⁷ Poster, til hvilke der ikke er fremsat ændringsforslag, anses vedtaget uden afstemning. Det enkelte medlem har således ingen mulighed for direkte at stemme imod en bevilling, men kan alene stille eller stemme for et ændringsforslag om, at den pågældende bevilling ændres eller udgår.⁴⁸

Mht. den nærmere fremgangsmåde ved afstemningerne bestemte købstadkommunallovens § 21 og landkommunallovens § 27 (om amtskommunerne), at forslaget ved 2. behandling »post for post« skulle undergives kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning, medens en tilsvarende regel ikke var foreskrevet for sognekommunerne.

Ved styrelsesloven af 1968 blev denne afstemningsregel optaget i § 38, stk. 2, og gjort obligatorisk for samtlige kommuner, dog at der i stedet for »post for post« skulle stemmes »konto for konto«. § 38, stk. 2, blev imidlertid ændret i 1975,⁴⁹ og det fastsættes nu blot, at forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag ved 2. behandling skal undergives kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning. Det er imidlertid i bemærkningerne til forslaget til lov om ændringen af § 38, stk. 2, fremhævet, at det ikke med ophævelsen af ordene »konto for konto« i den tidligere lovbestemmelse var tanken at fastsætte ændrede principper for afstemningen om budgetforslaget i kommunalbestyrelsen. Ved 2. behandlingen af de poster, der er optaget på forslaget til årsbudgettet, skal der således på sædvanlig måde foretages afstemning om fremsatte ændringsforslag til disse, medens foreslåede poster eller bevillinger, hvortil der ikke er fremsat ændringsforslag, anses for vedtaget uden afstemning.⁵⁰

Indenrigsministeriet har udtalt,⁵¹ at de almindelige afstemningsprincipper om den rækkefølge, i hvilken der skal stemmes over ændrings- og underændringsforslag, også finder anvendelse under budgetbehandlingen. Hvis der er enighed om det, kan kommunalbestyrelsen dog vælge en anden rækkefølge for afstemningerne, f.eks. således at mindretallets ændringsforslag sættes til afstemning først, eller således at flere forslag sættes til afstemning under ét. Ethvert medlem kan imidlertid forlange, at underændringsforslag og ændringsforslag sættes til afstemning konto for konto.

Indenrigsministeriet har endvidere udtalt,⁵² at ministeriet var enig i, at følgende fremgangsmåde er i overensstemmelse med den KSL § 38, stk. 2, foreskrevne særlige afstemningsregel ved budgetforslagets 2. behandling:

»Forslaget har været behandlet konto for konto, således at man ved behandling af de enkelte konti har stemt om de ændringsforslag, der har foreligget vedrørende de enkelte bevilningsforslag, medmindre der i byrådet har været enighed om at frafalde afstemning. Man har herefter betragtet den pågældende konto som vedtaget i overensstemmelse med resultatet af de foretagne afstemninger og har afvist at foretage en afsluttende afstemning om kontoen som helhed.

Konti, til hvilke der overhovedet ikke har foreligget ændringsforslag, har man betragtet som vedtagne uden afstemning.

Når man på denne måde har afsluttet behandlingen af samtlige konti, har man anset budgetforslaget som vedtaget og har afvist en afsluttende afstemning om forslaget som helhed.«

Det bestemmes i normalforretningsordenens § 11, stk. 3, 2. pkt., at borgmesteren bestemmer, i hvilken orden der skal stemmes over ændringsforslagene, men således, at afstemningen om disse altid sker før afstemningen om hovedforslaget.

Der eksisterer imidlertid almindelige forvaltningsretlige principper for, hvorledes rækkefølgen af afstemninger skal

fastlægges. Således skal forslag, der vedrører selve proceduren, bringes til afstemning, inden sagens videre behandling. Også forslag, der vedrører sagens videre behandling, herunder forslag om udvalgsbehandling, skal bringes til afgørelse, inden kommunalbestyrelsen går videre med sagens realitet. Forslag, der er så ubestemte i tid og indhold, at de ikke kan danne grundlag for en konkret beslutning, kan helt afvises.⁵³

Borgmesteren må kunne tilrettelægge afstemningen således, at større dele eller eventuelt samtlige de af økonomiudvalgets flertal stillede ændringsforslag sættes til afstemning under ét, eventuelt således at de af enkelte grupper stillede ændringsforslag sættes til afstemning forud for afstemningen om de af økonomiudvalgets flertal stillede forslag. Det må inden afstemningens begyndelse påhvile borgmesteren at gøre rede for, i hvilken rækkefølge, han agter at lade ændringsforslagene komme til afstemning.⁵⁴

Et medlem, der vil protestere mod en af borgmesteren foreslået fremgangsmåde vedrørende behandlingen og afstemningen om fremsatte ændringsforslag, må fremsætte sin protest, i forbindelse med borgmesterens forslag.⁵⁵ Indenrigsministeriet har således udtalt,⁵⁶ at uanset at rækkefølgen for afstemning om en række ændringsforslag ikke kunne anses for korrekt, måtte ministeriet anse det pågældende punkt for gyldigt vedtaget, da der ikke på mødet fra noget medlem blev fremsat protest mod den af borgmesteren forud tilkendegivne rækkefølge for afstemningerne om ændringsforslagene.

Det mest vidtgående af flere ændringsforslag skal sættes til afstemning først, medmindre der er enighed om en anden rækkefølge. Dersom dette forkastes, sættes det herefter mest vidtgående til afstemning og så fremdeles. Ethvert medlem kan som nævnt forlange, at ændringsforslag sættes til afstemning konto for konto. Afstemning om flere ændringsforslag under ét kan således ikke ske mod et medlems protest.⁵⁷

Indenrigsministeriet har udtalt,⁵⁸ at et medlem, der stiller et ændringsforslag på bevillingsniveau til budgetforslaget,

må have krav på, at ændringsforslaget sættes til afstemning. Dette følger efter indenrigsministeriets opfattelse af, at kommunalbestyrelsen tager stilling til forslagene på bevillingsniveau, men ikke til de underliggende specifikationer (budgetoplysninger). Indenrigsministeriet tilføjede, at såfremt et ændringsforslag, der ikke er specificeret nærmere, opnår flertal ved kommunalbestyrelsens 2. behandling, må kommunalbestyrelsen kunne overlade det til vedkommende udvalg at fordele besparelsen på de underliggende poster.

Selv om det ikke er nævnt i normalforretningsordenen, må det antages, at underændringsforslag skal sættes under afstemning før ændringsforslaget. Blandt flere underændringsforslag sættes det mest vidtgående til afstemning først og – dersom dette forkastes – dernæst det herefter mest vidtgående og så fremdeles.

Vedtagelse af et ændrings- eller underændringsforslag kræver, at der er flertal for dette. Står stemmerne lige, er forslaget altså forkastet.

Den omstændighed, at et medlem stemmer for et underændringsforslag, som han selv eller andre har stillet, forpligter ham ikke til at stemme for det således ændrede ændringsforslag. Det kan f.eks. være ganske naturligt, at et medlem, der er imod støtte til et nærmere angivet formål, stemmer for et underændringsforslag, der går ud på en formindskelse af støtten, og derefter stemmer imod det således ændrede ændringsforslag om ydelse af støtte.⁵⁹

Det bestemmes i KSL § 38, at indenrigsministeren skal fastsætte nærmere regler om specifikationen af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling. I tilknytning hertil er det i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 1 fastsat, at disse regler optages i budget- og regnskabssystemet. Driftsbevillinger skal herefter som mindstekrav knyttes til hovedfunktion i den autoriserede kontoplan.⁶⁰

Som tidligere berørt er det i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 2 fastsat, at der skal være balance mellem indtæg-

ter og udgifter på årsbudgettet. Ændringsforslag til forslag til årsbudget skal angive, hvilken bevilling forslaget retter sig imod, samt med hvilket beløb bevillingen ønskes ændret. Balancen i årsbudgettet skal tilvejebringes ved forhøjelse eller nedsættelse af den kommunale indkomstskat, medmindre kommunalbestyrelsen vedtager at tilvejebringe balancen på anden måde, jf. 4.2.

Der kan således ikke i årsbudgettet foretages reservationer til imødegåelse af udgifter, der ikke er henført til en bestemt bevilling. Ønsker kommunalbestyrelsen derfor ved budgetbehandlingen at reservere et beløb til dækning af f.eks. forventede udgifter i forbindelse med tillægsbevillingsansøgninger, må der budgetteres med en tilsvarende forøgelse af kassebeholdningen. Når tillægsbevillingsansøgningerne senere kommer til behandling, kan udgifterne dertil finansieres ved nedbringelse af kassebeholdningen.⁶¹ Indenrigsministeriet har således over for folketingets kommunaludvalg udtalt,⁶² at der i et vedtaget budget ikke må forekomme negative budgetreguleringskonti, som er udtryk for besparelser, der efter budgetvedtagelsen i kommunalbestyrelsen tænkes anvendt til reduktion i årsbudgettets bevillinger. Det er dog muligt at vedtage en ikke-konkretiseret besparelse, hvis denne klart kan henføres til en bestemt *bevilling*. Ministeriet udtalte videre, at det vedtagne budget skal være udtryk for det bedst mulige skøn over de kommende års udgifter og indtægter, og det skal være umiddelbart egnet til realisering. Der må således ikke i årsbudgettet eller i budgetoverslagene forekomme poster, som savner en nærmere forklaring eller begrundelse, hvad enten årsagen hertil er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen, uenighed eller lignende.

I fortsættelse af den nævnte udtalelse tilkendegav indenrigsministeriet, at en kommunalbestyrelses vedtagelse af et budget med en ikke-konkretiseret besparelse, som klart var tænkt til en senere reduktion af flere mulige bevillinger i årsbudgettet, var i modstrid med indenrigsministeriets budgetregler. Ministeriet tilføjede, at det er vigtigt at understrege, at

budgettet skal være færdigbehandlet ved den afsluttende budgetbehandling, der skal være foretaget senest 1. oktober. Budgetbehandlingerne i kommunalbestyrelsen er de tidspunkter i årets løb, hvor man skal forsøge at få et overblik over kommunens samlede aktiviteter og økonomi, og med hensyn til sidstnævnte tænkes både på udgifterne og disses finansiering. Det kan virke urimeligt – bl.a. over for mindretallene i kommunalbestyrelsen – at væsentlige spørgsmål udskydes til behandling på et senere tidspunkt, hvad enten årsagen hertil er tidsmæssige problemer, manglende kapacitet ved budgetlægningen, uenighed eller lignende.⁶³

I anledning af en klage fra et medlem af Københavns borgerrepræsentation over, at nogle fremsatte ændringsforslag var blevet afvist på grund af manglende lovgrundlag, har indenrigsministeriet i 1982 udtalt, at budgettets udgifter og indtægter skal kunne afholdes, henholdsvis oppebæres, med en rimelig høj grad af sandsynlighed, således at budgettet tilfredsstillende kan opfylde dets opgaver, f.eks. finansieringsopgaven, bevillingsopgaven og oplysningsopgaven. Det er derimod ikke nogen betingelse, at der ved budgetvedtagelsen foreligger et udtrykkeligt lovgrundlag for de budgetterede indtægter og udgifter.

Det fremgik af sagen, at det ene afviste forslag drejede sig om at optage forhandlinger med staten med henblik på forhøjelse af de generelle tilskud til Københavns kommune med 500 mill.kr., og det andet forslag vedrørte indførelse af progression i kommuneskatten. Indenrigsministeriet udtalte, at disse forslag efter ministeriets opfattelse forekom helt urealistiske. Puljen for de generelle tilskud og kommunernes andel heraf var tiltrådt af finansudvalget og bekendtgjort for landets kommunalbestyrelser. Der forelå altså ikke nogen som helst rimelig grad af sandsynlighed for, at de pågældende forslag kunne virkeliggøres. Ministeriet fandt derfor ikke grundlag for at kritisere, at formanden for borgerrepræsentationen havde afvist disse forslag.

For så vidt angik et forslag til nye udgiftskrævende foran-

staltninger henledte ministeriet opmærksomheden på reglen om, at kommunens vedtagne budget skal balancere, men tilføjede, at det forhold, at det endeligt vedtagne budget skal balancere, ikke er ensbetydende med, at der kan stilles krav om, at forslagsstilleren til et udgiftskrævende ændringsforslag til budgetforslag samtidig skal stille ændringsforslag om, hvorledes merudgiften skal finansieres. De forslag til udgiftskrævende foranstaltninger, som klageren havde fremsat, og som efter deres indhold kunne sættes til afstemning, burde derfor ikke have været afvist på grund af manglende finansiel dækning, men formanden burde efter indenrigsministeriets opfattelse have foranlediget bragt på det rene, om forslagsstilleren fortsat ønskede at opretholde sine udgiftskrævende forslag, uanset at de forslag, som forslagsstilleren havde fremsat vedrørende bloktilskud og progression i kommuneskatten ikke kunne medtages ved budgetbehandlingen.⁶⁴

Der er ikke i den kommunale styrelseslovgivning fastsat regler, hvorefter et mindretal i kommunalbestyrelsen kan kræve et kommunalbestyrelsesmøde afbrudt, fordi der under forhandlingerne om en sag fremsættes ændrings- og underændringsforslag, men det tilkommer borgmesteren, evt. kommunalbestyrelsen, at beslutte, om et møde skal afbrydes.⁶⁵ Det vil imidlertid kunne være hensigtsmæssigt, at der under budgetbehandlingen i kommunalbestyrelsen gives dens medlemmer lejlighed til – f.eks. ved en afbrydelse af forhandlingerne – at overveje sammenhængen mellem budgetets udgifts- og indtægtsside.⁶⁶

Når ændringsforslagene til årsbudgettet er behandlet og besluttet, foreligger det endeligt vedtagne årsbudget, og der skal ikke foretages nogen afstemning om det samlede budget. Dette er en følge af, at kommunalbestyrelsen har pligt til at tilvejebringe et årsbudget.⁶⁷

Efter normaludkast til Kommunernes Revisionsafdelings kasse- og regnskabsregulativ pkt. 3.5 skal det vedtagne årsbudget og de flerårige budgetoverslag forsynes med påtegning om kommunalbestyrelsens vedtagelse.

4. kapitel. Budgetoverslagene

4.1. Indledning

I lovforslaget til den kommunale styrelseslov af 1968 var i § 37 optaget en bestemmelse om, at økonomiudvalgets forslag til årsbudget for det kommende regnskabsår skulle ledsages af foreliggende investeringsplaner, finansieringsoversigter og lignende til nærmere belysning af kommunens økonomi. Der henvistes i bemærkningerne til bestemmelsen til, at indenrigsministeriet hidtil var veget tilbage fra at gøre kapitalbudgetter mv. obligatoriske, men på den anden side stærkt havde anbefalet kommunerne at arbejde med oversigter af forskellig art til belysning af de likviditetsmæssige og finansielle problemer. Indenrigsministeriet henviste i denne forbindelse til regnskabskommissionens betænkning fra 1954.¹

Anvendelsen af ordet »foreliggende« i den foreslåede bestemmelse indebar, at det ikke efter bestemmelsen kunne pålægges en kommune at operere med de nævnte planer og oversigter. Reglen var først og fremmest tænkt som en beskyttelse af kommunalbestyrelsens mindretalsgrupper, idet den indebar, at *dersom* der fandtes planer m.v. af den nævnte karakter, skulle disse bringes frem i den samlede kommunalbestyrelse i forbindelse med årsbudgettet, således at der blev skabt sikkerhed for, at alle kommunalbestyrelsens medlemmer fik lejlighed til indsigt i planerne.²

Under folketingsbehandlingen af lovforslaget blev bestemmelsen imidlertid ændret til, at økonomiudvalgets forslag til årsbudget skulle ledsages af investerings- og finansieringsplaner i det omfang, det var fornødent for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi. I bemærkningerne til ændringsforslaget var anført, at den vejledning, som flerårige investerings- og finansieringsplaner kan give, i mange

tilfælde vil være en nødvendig forudsætning for, at kommunalbestyrelsens medlemmer kan overskue konsekvenserne på lidt længere sigt af såvel de bevillinger, der indeholdes i årsbudgettet, som af bevillinger iøvrigt. På denne baggrund fandt man det naturligt at foreskrive en pligt for økonomiudvalget til at sørge for materialets tilvejebringelse i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til årsbudget, dersom de nævnte planer var nødvendige for en forsvarlig bedømmelse af kommunens økonomi.

Indenrigsministeriet understregede efter styrelseslovens ikrafttræden i cirkulærer, at flerårige investerings- og finansieringsplaner og i tilslutning hertil flerårige drifts- og anlægsbudgetter ofte vil være en nødvendig forudsætning for en vurdering af de økonomiske konsekvenser på længere sigt af såvel de bevillinger, der indeholdes i årsbudgettet, som af bevillinger iøvrigt.³

Udvalget vedrørende det kommunale budget- og regnskabssystem udtalte i sin betænkning fra 1974, at det er en forudsætning for en forsvarlig tilrettelæggelse af finansieringspolitikken, at kommunalbestyrelsens vurdering af udgiftsaktiviteterne ikke begrænses til kun at omfatte førstkomende budgetår, men at en længere periode inddrages i overvejelserne. Udvalget foreslog derfor indførelse af 3-årige budgetoverslag, der sammen med årsbudgettet skal dække en 4-års periode, og som skal fremlægges og godkendes af kommunalbestyrelsen samtidig med vedtagelsen af årsbudgettet. Når udvalget valgte at anbefale en periode på 3 år, beroede dette først og fremmest på ønsket om at gøre den kommunale budgetoverslagsperiode sammenfaldende med statens. Udvalget pegede dog også på, at anlægsperioden for kommunale og amtskommunale anlægsarbejder – når bortses fra sygehusbyggeri – kun undtagelsesvis vil overstige 3 år. Indenfor rammerne af et samlet flerårsbudget for en periode på i alt 4 år, vil det således være muligt at belyse de driftsmæssige konsekvenser af så godt som ethvert kommunalt og amtskommunalt anlægsarbejde på årsbudgettet.⁴

4.2. De gældende regler om flerårige budgetoverslag

Ved en ændring af styrelsesloven i 1975⁵ blev § 37 herefter ændret, idet det i stk. 2 blev fastsat, at økonomiudvalgets forslag til kommunens årsbudget for det kommende regnskabsår skal ledsages af budgetoverslag for en flerårig periode, hvis længde fastsættes af indenrigsministeren. Samtidig ændredes § 38, stk. 2, idet det her blev fastsat, at forslaget til årsbudget og flerårige budgetoverslag ved 2. behandling skal undergives kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning. Endelig ændredes § 54, stk. 1, derhen, at indenrigsministeren foreskriver formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab.

På dette grundlag er det i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 2 fastsat, at perioden for de flerårige budgetoverslag er 3 år.

Det er endvidere fastsat, at der skal være balance mellem indtægter og udgifter på budgetoverslagene, og at balancen tilvejebringes ved forhøjelse eller nedsættelse af den kommunale indkomstskat, medmindre kommunalbestyrelsen vedtager at tilvejebringe balancen på anden måde. Dette kan f.eks. ske ved nedsættelse af udgifterne eller ved låntagning, såfremt kommunen har den fornødne låneadgang.

Endelig er det fastsat i bekendtgørelsen, at ændringsforslag til de flerårige budgetoverslag skal have en sådan specificationsgrad, at oversigter i budget- og regnskabssystemet, som enten skal indsendes til staten eller som skal foreligge i forbindelse med budgetbehandlingen, umiddelbart skal kunne udfyldes. Ændringsforslag til de flerårige budgetoverslag skal også angive med hvilket beløb, posten ønskes ændret.

Indenrigsministeriet har udtalt,⁶ at der principielt stilles samme krav til udarbejdelsen af budgetoverslag for budgetoverslagsårene, som der stilles til årsbudgettet med hensyn til balance mellem indtægter og udgifter og med hensyn til, at de enkelte poster i budgettet skal vurderes så realistisk, som det er muligt. Ministeriet fremhævede i denne forbindelse, at flerårsbudgetteringens formål er at tilvejebringe et realistisk

grundlag for at vurdere kommunens økonomiske stilling og eventuelle vanskeligheder på længere sigt.

Det forhold, at der udover årsbudgettet udarbejdes budgetoverslag for de følgende år, etablerer en budgetkæde. Denne budgetkæde medfører en glidende overgang fra budgetoverslaget til årsbudgettet, idet budgetoverslaget hvert år revideres i forbindelse med udarbejdelsen af årsbudgettet. Flerårsbudgetteringen bliver således en rullende budgetlægning, hvor der regelmæssigt foretages en revision af budgettet og dets forudsætninger.

Kommunalbestyrelsen vil på denne måde komme til at vurdere det samme budgetoverslag flere gange. Når der i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet træffes beslutning om bevillinger, har der således tidligere været foretaget en række foreløbige budgetvurderinger. Disse har dog ikke medført nogen binding, idet budgetoverslagene hverken i bevillings- eller finansieringsmæssig henseende er forpligtende for kommunalbestyrelsen. Behandlingen af budgetoverslagene er således alene en række drøftelser, hvorunder den foreløbige prioritering angives.

I forbindelse med flerårsbudgetteringen bliver der lejlighed til at tage stilling til aktiviteten i samme år i alt 4 gange. Første gang, overslaget bedømmes, vil denne vurdering naturligvis være ret skønsmæssig, men den foreløbige vurdering kan dog bidrage til, at de efterfølgende behandlinger får karakter af budgetrevisioner.

Budgetoverslagene kan således sammenfattende siges at udgøre et vurderingsgrundlag for vedtagelsen af årsbudgettet, at muliggøre en økonomisk samordning og styring af de kommunale aktiviteter på lidt længere sigt, og at bidrage til konsekvensanalyser.

Beslutninger om bevillinger til større anlægsarbejder vil f.eks. kunne foretages ud fra en vurdering af de driftsmæssige virkninger, således som disse fremtræder på baggrund af den forventede budgetmæssige udvikling i øvrigt.⁷

Det længere tidsperspektiv ved budgetlægningen vil gen-

nem den finansierings- og udgiftspolitik, som kommunalbestyrelsen beslutter sig for, bl.a. kunne øve indflydelse på kommunens opsparing og finansielle planlægning. Budgetoverslagene kan således få direkte indflydelse på det årsbudget, der endeligt vedtages ved 2. behandling i kommunalbestyrelsen. Hvis kommunalbestyrelsen på den anden side ønsker at fastholde et foreslået årsbudget, der har sådanne virkninger, at finansieringspolitikken må ændres, må der fastlægges en skatteudskrivning af en sådan højde, at de afledede virkninger og øvrige aktiviteter, der forventes igangsat i budgetoverslagsperioden, kan finansieres.⁸

4.3. Andre krav til den økonomiske planlægning

Den omstændighed, at budgetoverslagene begrænses til en 3-årig periode, afskærer naturligvis ikke kommunalbestyrelsen fra at udarbejde mere langsigtede økonomiske planer.

Det kan af flere grunde være hensigtsmæssigt at udarbejde sådanne egentlige langtidsbudgetter. Ligesom de 3-årige budgetoverslag sætter årsbudgettet i perspektiv, vil også de langsigtede budgetter sætte budgetoverslagene i et videregående perspektiv.⁹

Behovet for en økonomisk langtidsplanlægning beror bl.a. på, at en væsentlig del af den kommunale aktivitet er underkastet langsigtede bindinger. Forberedelsen og iværksættelsen af større materielle og organisatoriske ændringer er ofte tidkrævende, og når ændringerne er gennemført, får de mange år ud i fremtiden konsekvenser for den kommunale aktivitet og dermed for kommunalbestyrelsens handlefrihed.

Da beslutninger om større anlægsarbejder normalt giver anledning til afledede driftsudgifter over en længere periode, må beslutninger om sådanne arbejder træffes på grundlag af langsigtede vurderinger, som omfatter og påviser ikke blot de øjeblikkelige, men også de fremtidige virkninger. En mere langsigtet planlægning skaber et handlingsberedskab for alternative udviklingsmuligheder og muliggør en sådan udformning af de øjeblikkelige beslutninger, at de fremtidige

handlingsmuligheder begrænses mindst muligt.¹⁰

Lovgivningen stiller i visse tilfælde krav om, at kommunalbestyrelsen skal opstille handlingsprogrammer på længere sigt. Siden 1970 er der således gennem lovgivningen blevet opbygget sektorplansystemer på en lang række områder, som f.eks. social- og sundhedsvæsen, folkeskole, veje, kollektiv trafik og sygehusvæsen.¹¹ Disse sektorplansystemer dækker tilsammen størstedelen af de kommunale og amtskommunale serviceydelser og dermed størstedelen af hele den offentlige forvaltning.

Indholdet af sektorplansystemerne er, at kommuner og amtskommuner skal udarbejde planer for deres fremtidige aktivitet. For kommunernes vedkommende udarbejdes planerne i et samspil med amtskommunen. Sektorplanerne skal indsendes til centrale myndigheder.

Kommunalbestyrelsen er ikke forpligtet til at iværksætte de anlægsarbejder, der er omfattet af planerne, f.eks. bygning af institutioner. Men hvis en kommune vil udføre et anlægsarbejde, må udførelsen ikke stride mod sektorplanen.

De enkelte sektorplaner er iøvrigt meget forskellige både med hensyn til tidshorisont, form og indhold.

I 1980 besluttede et af regeringen nedsat udvalg – planinformationsudvalget – at foretage en revurdering og videreudvikling af principperne for de statslig-kommunale plansystemer. Udvalget afgav en redegørelse i 1983.¹² Redegørelsen giver udtryk for, at man generelt bør begrænse ambitionsniveauet for sektorplanlægningen. Regeringen tiltrådte redegørelsens principper for videreudviklingen af de statslig-kommunale plansystemer og besluttede, at de ændringer i de hidtidige plansystemer, der følger af principperne, skal gennemføres fra og med iværksættelsen af nye planrunder.¹³

En nærmere gennemgang af sektorplanlægningen falder uden for denne bogs rammer. Der henvises herom til planlægningslitteraturen.

2. Afsnit

Bevillingsbeslutninger uden for
årsbudgettet. Afholdelse af
udgifter uden forudgående bevilling.
Den løbende bevillingskontrol.

5. kapitel. Bevillingsbeslutninger uden for årsbudgettet

5.1. Tillægsbevillinger

5.1.1. Tillægsbevillingers retlige funktion

Det bestemmes i KSL § 40, stk. 2, 2. pkt., at foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, ikke må iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling.

Bestemmelsen i styrelsesloven suppleres af bestemmelsen i normalstyrelsesvedtægternes § 9, hvori det er fastsat, at de stående udvalg skal drage omsorg for, at bevillinger og rådhedsbeløb, der er tildelt udvalget, ikke overskrides, og at udvalgene skal foretage indstilling til kommunalbestyrelsen gennem økonomiudvalget, hvis yderligere bevillinger er ønskelige eller nødvendige.

Der skal således indgives ansøgning om tillægsbevilling til kommunalbestyrelsen, hvis økonomiudvalget eller et stående udvalg ønsker at afholde udgifter, gennemføre besparelser eller oppebære indtægter, der ikke er omfattet af en tidligere bevilling, som kommunalbestyrelsen har meddelt. Typisk vil der være tale om nye foranstaltninger, som ikke tidligere har været genstand for kommunalbestyrelsens drøftelse og beslutning, eller om at forudsætningerne for en tidligere meddelt bevilling har vist sig ikke at kunne holde.

F.s.v. angår helt nye foranstaltninger vil spørgsmålet om nødvendigheden af en forudgående tillægsbevilling normalt ikke give anledning til tvivl. Det bemærkes i denne forbindelse, at bestemmelsen i KSL § 31, stk. 1, hvorefter borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne kan afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl, ikke giver borgmesteren ret til uden forudgående bevilling at be-

slutte eller iværksætte bevillingskrævende foranstaltninger, jf. herom nærmere kapitel 6 under 6.2.2.

Derimod kan spørgsmålet om nødvendigheden af tillægsbevilling i forbindelse med tidligere bevillingen fra kommunalbestyrelsen i visse henseender give anledning til tvivl.

Dette er således tilfældet, hvor et bevilget beløb er eller må anses for *kalkulatorisk*, dvs. at det ikke er muligt at angive udgiftens eller indtægtens størrelse nøjagtigt, idet denne vil afhænge af mere eller mindre uvisse fremtidige begivenheder, f.eks. af antallet af ansøgninger om ydelser, som kommunen har pligt til at yde efter lovgivningen.

Efter de tidligere gældende regler i købstadkommunallovens § 21, stk. 2, og landkommunallovens § 26, stk. 2, var forudgående bevilling ikke nødvendig, hvis det tydeligt fremgik, at det i budgettet opførte beløb kun var kalkulatorisk. En udtrykkelig bestemmelse om, at forudgående bevilling var unødvendig, hvis det var klart, at den i overslaget anførte udgift kun var kalkulatorisk, blev ikke optaget i styrelsesloven af 1968, men dette begrundes i bemærkningerne udtrykkeligt med, at reglen kun angav det selvfølgelige, at budgettets poster i hvert enkelt tilfælde må fortolkes i overensstemmelse med deres formål.¹ Spørgsmålet om kalkulatorisk anførte beløb blev ikke gjort til genstand for forhandling under folketingsbehandlingen af styrelsesloven, og det må derfor være berettiget at anse lovforslagets bemærkninger på dette punkt for stiltiende accepteret af lovgivningsmagten.²

Der er dog naturligvis intet til hinder for, at spørgsmålet om yderligere bevilling til et kalkulatorisk angivet beløb tages op, dersom der er ønske herom fra økonomiudvalgets eller kommunalbestyrelsens side. Noget sådan vil især være nærliggende, dersom der er tale om mere betydelige overskridelser. Hvis det er klart, at der vil forekomme eller er forekommet overskridelser af en sådan karakter og størrelse, at forholdet reelt må sidestilles med iværksættelse af en bevillingsmæssigt helt uforudset foranstaltning, må der dog formentlig bestå en pligt for økonomiudvalget til at foranledige be-

villingsspørgsmålet rejst forudgående eller, hvis dette ikke kan nås, snarest muligt. En række bestemmelser om budgetkontrol i normalstyrelsesvedtægten skaber mulighed for at vurdere behovet for at søge yderligere bevillinger i årets løb, jf. kapitel 7.

Indenrigsministeriet har udtalt³ at udgifter til sygesikring efter indenrigsministeriets opfattelse må anses for en kalkulatorisk udgift. Mer- eller mindreudgifter vedrørende sådanne udgiftsposter anses (fortsat) at kunne afholdes uden tillægsbevilling, jf. bemærkningerne til forslag til lov om kommunernes styrelse § 40, stk. 2.

Også bortset fra kalkulatoriske bevillinger kan spørgsmålet om nødvendigheden af tillægsbevilling i visse tilfælde give anledning til tvivl, f.eks. fordi bemærkningerne til en budgetpost ikke er tilstrækkeligt klare.

Indenrigsministeriet har udtalt,⁴ at det må følge af bestemmelsen i styrelseslovens § 40, stk. 1, 2. pkt., at spørgsmål om indholdet af og forudsætningerne for en bevilling må afgøres ved en fortolkning af årsbudgettet og bemærkningerne hertil, og at spørgsmålets endelige afgørelse henhører under kommunalbestyrelsen. Indenrigsministeriet bemærkede dog videre, at det efter ministeriets opfattelse vil være hensigtsmæssigt, at tvivl om bevillingers indhold og forudsætninger søges afklaret på et så tidligt tidspunkt som muligt, eventuelt ved forelæggelse for kommunalbestyrelsen.

Spørgsmålet om nødvendigheden af tillægsbevillinger er også berørt i betænkningen fra udvalget vedrørende det kommunale budget- og regnskabssystem.

Efter udvalgets opfattelse bør der søges tillægsbevilling til en *driftsbevilling*, såfremt de materielle forudsætninger for driftsbevillingen ønskes ændret, og tillægsbevilling bør i så fald være meddelt, forinden foranstaltningen sættes i værk. Efter udvalgets opfattelse bør der også søges tillægsbevilling til en driftsbevilling, såfremt der i årets løb indtræffer væsentlige ændringer i det pris- og lønniveau, der i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet blev lagt til grund for den pågældende bevilling.

Hvis de materielle forudsætninger for en *anlægsbevilling* ønskes ændret, må der indgives ansøgning til kommunalbestyrelsen om tillægsbevilling til anlægsbevillingen, og hvis der sker væsentlige ændringer i det pris- og lønniveau, i hvilket et på årsbudgettet opført rådighedsbeløb er angivet, bør dette efter udvalgets opfattelse forelægges for kommunalbestyrelsen med henblik på en eventuel omprioritering af anlægsaktiviteten.⁵

Indenrigsministeriet har udtalt,⁶ at kommunalbestyrelsen i forbindelse med godkendelsen af regnskabet må tage stilling til, hvordan der skal reageres over for afvigelser mellem budget- og regnskabstal, hvortil der ikke i løbet af budgetåret er meddelt tillægsbevilling. Nødvendigheden af at søge tillægsbevilling følger af de almindelige bevillingsregler, hvorefter det afgørende er, om de materielle forudsætninger for bevillingen er ændret, eller om der er indtruffet væsentlige ændringer i det pris- og lønniveau, der i forbindelse med budgetvedtagelsen er lagt til grund for den pågældende bevilling.

Det bestemmes i KSL § 40, stk. 3, at enhver tillægsbevilling skal angive, hvorledes den bevilgede udgift skal dækkes.

Det samme må antages at gælde, hvor tillægsbevillingen angår mindreindtægter.

Den oprindelige bestemmelse i KSL § 40, stk. 3, hvorefter enhver bevilling til at afholde udgifter uden for årsbudgettet skulle angive, hvorledes den bevilgede udgift skulle dækkes, er således erstattet af bestemmelsen om, at dette alene skal gælde tillægsbevillinger. Dette er en følge af, at årsbudgettet nu er et samlet drifts-, anlægs- og kapitalbudget, således at kommunalbestyrelsen allerede ved vedtagelsen af årsbudgettet må foretage en samlet vurdering af de forskellige drifts-, anlægs- og kapitaludgifter og herunder beslutte, hvorledes udgifterne skal dækkes. Der vil herefter ved årsbudgettets vedtagelse være taget stilling til spørgsmålet om den finansielle dækning af de samlede udgifter på årsbudgettet, herunder anlægs- og kapitaludgifter, hvorimod der normalt ikke er taget stilling til spørgsmålet om dækning af tillægsbevillinger,

der vedtages i årets løb.⁷

Indenrigsministeriet har udtalt,⁸ at bestemmelsen i § 40, stk. 3, betyder, at det i forbindelse med tillægsbevillingen skal angives, hvorledes udgiften finansieres, hvilket kan ske ved besparelser enten indenfor eller udenfor det forvaltningsområde, hvor merudgiften forekommer, ved udnyttelse af lånemuligheder eller ved brug af likvide aktiver. Valget mellem de pågældende finansieringsmuligheder træffes af kommunalbestyrelsen.

Det vil være hensigtsmæssigt, at de stående udvalg pålægges i forbindelse med fremsendelse af tillægsbevillingsansøgninger tillige at give forslag til kompenserende besparelser, såfremt det er muligt.⁹

Hvis kompenserende besparelser ikke kan anvises, må det påhvile økonomiudvalget at fremkomme med forslag om, hvorledes det ansøgte beløb kan dækkes.

De udgifter, der bevilges ved tillægsbevillinger, skal om nødvendigt dækkes på samme måde som underskud, der opstår som følge af fejlbedømmelse af forventede skatteindtægter, nemlig ved det følgende års skatteudskrivning.¹⁰

5.1.2. Kommunalbestyrelsens

behandling af tillægsbevillingssager

Medens der er fastsat særlige regler for budgetforslagets tilvejebringelse og behandling i kommunalbestyrelsen, jf. KSL §§ 37-38, er der ikke fastsat særlige regler for behandlingen af tillægsbevillingssager. Det er ganske vist i KSL § 21 fastsat, at de stående udvalg skal foretage indstilling gennem økonomiudvalget, hvis bevillinger ud over de i årsbudgettet bevilgede anses for ønskelige eller fornødne, men dette går i realiteten ikke ud over, hvad der følger af bestemmelsen i KSL § 18, hvorefter økonomiudvalgets erklæring skal indhentes om enhver sag, der vedrører kommunens økonomiske forhold.

Tillægsbevillingssager skal derfor behandles efter de sædvanlige procedureregler for kommunalbestyrelsesbeslutninger. Heraf følger bl.a., at der til tillægsbevillings vedtagel-

se kun kræves én behandling i kommunalbestyrelsen, jf. KSL § 12. Der er dog intet til hinder for, at kommunalbestyrelsen kan beslutte at underkaste en tillægsbevillingssag flere behandlinger eller at udsætte en sådan sag til fornyet behandling på et senere møde.

Tillægsbevillinger til driftsbevillinger kan ikke gives efter udløbet af det regnskabsår, som de vedrører, dvs. efter den 31. december.

Det følger af KSL § 40 sammenholdt med § 10, at årsbudgettet kræver vedtagelse i selve kommunalbestyrelsen, og at behandlingen og vedtagelsen skal ske for åbne døre. Dette giver normalt heller ikke anledning til tvivl i praksis. Derimod har man ikke altid været opmærksom på, at kravet om kommunalbestyrelsens vedtagelse, og normalt også kravet om offentlighed, også gælder bevillinger, der meddeles i årets løb.

Det er således forekommet, at formanden for et amtsråds byggeudvalg vedrørende et centralsygehus i et amtsrådsmøde for lukkede døre uden for dagsordenen forelagde et spørgsmål om afgivelse af bestilling på levering af apparatur til centralsygehuset til et beløb af ca. 7,5 mill. kr. Udgiften var ikke optaget på amtskommunens driftsbudget, men skulle afholdes af en endnu ikke meddelt bevilling i det følgende regnskabsår. Ved forhandlingernes afslutning vedtog amtsrådets flertal at overlade til amtsrådets økonomiudvalg at træffe afgørelse om afgivelse af bestillingen.

Et medlem af amtsrådet forelagde imidlertid spørgsmålet om denne procedure for indenrigsministeriet, idet han bl.a. gjorde gældende, at bevillingssager principielt skal behandles i et offentligt møde.

Indenrigsministeriet udtalte,¹¹ at ministeriet var enig i, at bevillinger, herunder sager om meddelelse af bevillinger uden for årsbudgettet, skal meddeles af amtsrådet, og at amtsrådets behandling af sådanne sager – medmindre særlige omstændigheder taler derimod – skal ske i et offentligt møde, jf. styrelseslovens § 40, stk. 2, og § 10, stk. 1.

5.1.3. Kommunale fællesskaber

Som berørt i kapitel 2 under 2.3. bestemmes det i KSL § 60, at aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter styrelsesloven, kræver tilsynsmyndighedens godkendelse, medmindre andet særligt er hjemlet i lovgivningen.

Bestemmelsen i KSL § 60 er en hjemmel for, at tilsynsmyndigheden ved sin godkendelse kan fravige styrelseslovens regler. I de tilfælde, hvor der ved den godkendte samarbejdsaftale etableres et selvstændigt styrelsesorgan for fællesskabet, vil der ofte i aftalen være optaget bestemmelser om, i hvilket omfang den kommunale styrelseslovgivnings regler skal finde anvendelse på fællesskabets styrelsesorganer og deres virke. Med hensyn til styrelsesmæssige spørgsmål, der ikke er nævnt i overenskomsten, kan man ikke altid gå ud fra, at styrelseslovgivningens regler skal anvendes. Dette afhænger af, hvilket styrelsesmæssigt problem der er tale om.¹²

Indenrigsministeriet har udtalt,¹³ at for så vidt angår kommunale fællesskaber må det i overensstemmelse med princippet i KSL § 40, stk. 2, 1. pkt., antages, at bevillingsmyndigheden er hos fællesskabets kompetente organ. Det vil da også sædvanligvis være udtrykkeligt anført i det retsgrundlag – overenskomst, vedtægt m.v. – der gælder for det kommunale fællesskab. En tilsvarende regel som den, der er nævnt i KSL § 40, stk. 2, må dog også antages at gælde for det kommunale fællesskab for så vidt angår administrationens adgang til at afholde udgifter i forbindelse med udefra kommende begivenheder – lovgivning eller anden bindende retsforskrift – og i nødretilignende situationer. Det kommunale fællesskabs administration kan altså ikke uden forudgående bevilling afholde nye udgifter eller indtægter i forbindelse med driften, medmindre det drejer sig om foranstaltninger, der er af en art som nævnt i KSL § 40, stk. 2, 3. pkt., eller der er tale om en nødretilignende situation. Det ville ikke være acceptabelt at antage, at en kommunalbestyrelse ved at indgå i et kommu-

nalt fællesskab skulle kunne unddrage sig forpligtelsen til at gennemføre nye foranstaltninger af en sådan art, som den som ikke-medlem af et kommunalt fællesskab ville være forpligtet til at gennemføre, og som dens administration i medfør af den nævnte regel i § 40, stk. 2, 3. pkt., kunne gennemføre uden forudgående bevilling.

Indenrigsministeriet udtalte videre, at det nævnte princip i § 40, stk. 2, udelukkende vedrører samspillet mellem det kommunale fællesskabs kompetente organ og den forvaltning, der sekretariatsbetjener det kompetente organ. Det samspil, der skal foregå mellem det kompetente fællesskabsorgan og de deltagende kommuners kompetente organ, kommunalbestyrelsen, ses ikke reguleret af princippet i § 40, stk. 2. Spørgsmålet er herefter, hvorledes der skal tilvejebringes finansiel dækning af tillægsbevillinger, der er meddelt af det kommunale fællesskabs kompetente organ, jf. princippet i KSL § 40, stk. 3. Det er indenrigsministeriets opfattelse, at en tillægsbevilling i anledning af udgifter, der er af en sådan art, at de ikke med rimelighed burde eller kunne forudses i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, og som det ikke vil være rimeligt at udskyde – f.eks. fordi en ikke-gennemførelse af aktiviteten vil betyde en væsentlig aktivitetsnedsættelse i forhold til det niveau, der var forudsat ved budgetteringen – om fornødent umiddelbart kan kræves dækket ved indbetalinger fra de deltagende kommunalbestyrelser i overensstemmelse med den fordelingsnøgle m.v., der måtte være forudsat i retsgrundlaget for det kommunale fællesskab.

Hvis tillægsbevillingen derimod vedrører udgifter, der kunne eller burde have været taget i betragtning ved budgetlægningen, kan merudgifter i denne anledning *ikke* forlanges dækket umiddelbart i det løbende budgetår ved indbetaling fra en kommunalbestyrelse mod dens protest. Som eksempel herpå kan nævnes en udvidelse af det aktivitetsniveau, der var forudsat ved budgetteringen, således at der i realiteten kan siges at foreligge et nyt budget. I så henseende udgør vedtægtens regler om bevillingsproceduren en beskyttelse for

kommunalbestyrelser, der ikke er enige i aktivitetsudvidelsen. En fortolkning af bevillingsprocedureregler kan således afgrænse hvilke merudgifter, der kan kræves dækket ved ekstra bidrag fra de deltagende kommunalbestyrelser.

5.2. Andre beslutninger vedrørende bevillinger

Det er et udslag af princippet i KSL §§ 2 og 11, hvorefter kommunens anliggender styres af kommunalbestyrelsen og hvorefter udvalgene i enhver henseende er undergivet kommunalbestyrelsens beslutninger, og princippet i KSL § 40, stk. 2, 1. pkt. hvorefter bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen, at denne i budgetårets løb kan beslutte, at bevillinger, der er optaget i årsbudgettet, ikke må udnyttes eller først må udnyttes på et fastsat tidspunkt i budgetåret eller under nærmere angivne forudsætninger.

Kommunalbestyrelsen kan også i budgetåret beslutte, at bevillinger kun må anvendes efter godkendelse af kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget.

Kommunalbestyrelsen kan endelig, f.eks. i kasse- og regnskabsregulativet, fastlægge nærmere retningslinier, hvorefter udvalg, forvaltninger, institutioner og enkeltpersoner kan foretage omplaceringer af budgetbeløb inden for en bevilling. Omplacering af budgetbeløb består i forhøjelse af en eller flere budgetposter og en tilsvarende formindskelse af en eller flere andre budgetposter, der alle vedrører den samme bevilling. Ved budgetomplaceringen sker der således kun en ændring af sammensætningen af de budgettal, der specificerer en bevilling. Budgetomplaceringer kan ikke foretages på tværs af bevillinger, dvs. således, at der overføres beløb fra en bevilling til en anden. Hvis beløb ønskes overført fra en bevilling til en anden, kræver dette en tillægsbevilling.¹⁴

6. kapitel. Afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling

6.1. Styrelseslovforslaget og folketingsbehandlingen af dette¹

6.1.1. Styrelseslovforslaget

I bemærkningerne til forslaget til den kommunale styrelseslov af 1968 udtales i forbindelse med § 40, at det ligger i bevilningssystemets natur, at bevillinger er forudgående. Herpå byggede også de tidligere styrelseslove, jf. købstadkommunallovens § 21 og landkommunallovens § 26. Det var dog i disse bestemmelser fastsat, at (tillægs)bevilling ikke var nødvendig, hvis udgiften var påbudt ved lov, eller det tydeligt fremgik, at det i overslaget opførte beløb kun var kalkulatorisk.

I styrelseslovforslaget, der med hensyn til bevillingsreglerne svarede til kommunallovskommissionens lovudkast, blev de hidtil gældende regler i princippet bevaret, og det udtales i bemærkningerne, at af praktiske grunde måtte såvel efterbevillinger som ubevilget forbrug, der først berigtiges ved regnskabsafslutningen, til en vis grad tolereres.

Det blev i overensstemmelse med de tidligere gældende styrelseslove udtrykkeligt foreslået, at foranstaltninger, der er påbudt ved lov – hvortil man føjede: eller anden bindende forskrift – skulle kunne iværksættes uden tillægsbevilling. Det siges herom i bemærkningerne til bestemmelsen, at der heri lå, at et sådant eventuelt ubevilget forbrug først skulle berigtiges ved godkendelsen af regnskabet, efter at dette havde været genstand for revision, der bl.a. måtte påse, at forvaltningen var sket i overensstemmelse med loven. Man udtalte imidlertid videre, at hensigtsmæssigheden af den foreslåede regel – der harmonerede med praksis inden for statens bevillingsvæsen – ikke var uomtvistelig inden for det kommunale område, hvor meget kunne tale for, at der i kom-

munerne skulle kræves tillægsbevilling i alle tilfælde af hensyn til det samlede overblik over kommunens finansielle situation. På den anden side fandt man, at væsentlige forvaltningsmæssige hensyn talte imod at ophæve reglen om administrationens adgang til at afholde lovbestemte udgifter, hvortil kom, at reglen harmonerer med statens interesse i øjeblikkelig at kunne pålægge kommunerne nye opgaver. Da yderligere det finansielle overblik kan sikres på anden måde, bl.a. gennem periodiske oversigter over det faktiske og forventede forbrug på de forskellige konti, fandt man det rigtigst at foreslå den traditionelle regel vedrørende lovbestemte og dermed ligestillede foranstaltninger bevaret.

6.1.2. Folketingsbehandlingen af styrelseslovforslaget

Bestemmelsen om iværksættelse af foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er forudset i årsbudgettet, undergik imidlertid ændringer under folketingsbehandlingen.

I en skrivelse til folketingsudvalget vedrørende styrelseslovforslaget foreslog Den danske Købstadforening² bestemmelsen ændret således, at adgangen til uden forudgående bevilling at iværksætte foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, skulle bortfalde. Købstadforeningen ønskede i stedet optaget en bestemmelse om, at såfremt indtægter og udgifter, der ikke var forudset i driftsbudgettet, vedrørte foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende forskrift, måtte kommunalbestyrelsens fornødne bevilling indhentes snarest muligt.

Indenrigsministeriet udtalte imidlertid hertil,³ at en sådan indskrænkning af adgangen til ved lovgivningen med omgående virkning at pålægge kommunerne at udføre foranstaltninger måtte forekomme uantagelig. Ministeriet tilføjede imidlertid, at man i nogen grad ville kunne tilgodese de hensyn, der lå bag købstadforeningens ændringsforslag ved at affatte lovforslagets § 40, stk. 2, 3. pkt. således:

»Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller an-

den bindende retsforskrift, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt«.

Folketingsudvalget tiltrådte denne affattelse, der også af folketinget blev vedtaget uændret som styrelseslovens § 40, stk. 2, 3. pkt.

6.2. Styrelseslovens regler om afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling

6.2.1. Styrelseslovens § 40, stk. 2, 3. pkt.

Den affattelse af styrelseslovforslagets § 40, stk. 2, 3. pkt., der blev gennemført under folketingsbehandlingen, indebærer, at der ikke består nogen almindelig adgang til at udsætte berigtigelsen af afholdte ubevilgede udgifter i forbindelse med foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, til regnskabsafslutningen, idet § 40, stk. 2, 3. pkt., jo udtrykkeligt kræver, at bevilling skal indhentes snarest muligt.⁴

Det i kapitel 5 under 5.1.1. anførte om overskridelser af kalkulatoriske bevillinger må antages også at gælde overskridelser af kalkulatoriske bevillinger vedrørende foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, idet det må have formodningen imod sig, at den omstændighed, at kommunen er retligt forpligtet til at afholde udgiften, skulle medføre, at bevilling til overskridelser skulle indhentes i videre omfang end med hensyn til udgifter til foranstaltninger, hvis iværksættelse kommunalbestyrelsen selv er herre over.⁵

6.2.2. Forholdet til styrelseslovens § 31, stk. 1.

Efter KSL § 31, stk. 1, kan borgmesteren på kommunalbestyrelsens vegne afgøre sager, som ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

I en sag, der i 1979 blev forelagt indenrigsministeriet, havde formanden for en kommunalbestyrelse foretaget en økonomisk disposition, som han først efterfølgende fik meddelt bevilling til i kommunalbestyrelsen. Formanden henviste

imidlertid under sagen til, at han havde været berettiget hertil i medfør af sine formandsbeføjelser på kommunalbestyrelsens vegne i sager, der ikke tåler opsættelse eller ikke giver anledning til tvivl.

Sagen vedrørte dermed generelt spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen i styrelseslovens § 31, stk. 1, om formandens beføjelser kan antages at hjemle en adgang for formanden til at træffe beslutning om afholdelse af en udgift, som kommunalbestyrelsen ikke har meddelt bevilling til.

Indenrigsministeriet udtalte,⁶ at der i bestemmelsen i § 40, stk. 2, er taget stilling til, i hvilke tilfælde bevillingskrævende foranstaltninger kan iværksættes uden forudgående bevilling. Foranstaltningerne skal være påbudt enten ved lov eller anden bindende retsforskrift. Bestemmelsen i styrelseslovens § 31, stk. 1, giver derfor ikke formanden en ret til uden forudgående bevilling at beslutte eller iværksætte bevillingskrævende foranstaltninger, der rækker ud over de i § 40 nævnte.

Dette standpunkt fastholdt indenrigsministeriet i en senere sag, idet man udtalte,⁷ at en borgmester ikke i medfør af KSL § 31, stk. 1, kan træffe afgørelse i bevillingsspørgsmål, der henhører under byrådet, jf. KSL § 40.

Indenrigsministeriets standpunkt må forekomme velbegrundet. Når der i § 40 er angivet en snæver undtagelse fra reglen om, at der til afholdelse af indtægter eller udgifter forudgående skal foreligge en af kommunalbestyrelsen vedtaget bevilling, synes det ikke foreneligt hermed at antage, at der i § 31 kan indlægges en videregående undtagelse. Dette gælder så meget mere, som det ikke i styrelsesloven er foreskrevet, at formandens beslutninger i henhold til § 31 efterfølgende skal forelægges for kommunalbestyrelsen.

På baggrund af den vide adgang til rammebevillinger, som budgetsystemet indeholder, synes der heller ikke at være noget reelt behov for en regel, der måtte give formanden en ret til inden for rammerne af § 31, stk. 1, at træffe bevillingskrævende beslutninger.

6.3. Nødret

Hvor der foreligger et egentligt nødretligt forhold, f.eks. hvis der sker et omfattende brud på en kommunal fjernvarmeledning eller en for driften af et sygehus livsnødvendig indretning går i stykker, må styrelseslovens regler om nødvendigheden af forudgående bevilling naturligvis vige.

Grænserne for, hvornår der foreligger en nødretlig tilstand, kan imidlertid være vanskelige at drage i praksis. En nærmere behandling af dette spørgsmål falder imidlertid uden for denne bogs rammer.

7. kapitel. Den løbende bevillingskontrol

7.1. Indledning

Det fastsættes i KSL § 40, stk. 1, at årsbudgettet i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, afgiver den bindende regel for størrelsen af næste års kommunale skatteudskrivning. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, jf. § 38, stk. 2, afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

En række bestemmelser i styrelsesloven og normalstyrelsesvedtægterne tjener til at muliggøre en løbende kontrol med, at såvel udvalgene som den kommunale administration holder sig inden for budgettet og givne bevillinger iøvrigt. I udøvelsen af denne kontrol spiller navnlig økonomiudvalget en vigtig rolle.

Behovet for opfølgning af budgettet foreligger på forskellige niveauer i organisationen. I første række har de overordnede politiske organer et direkte behov for at kunne kontrollere, at virksomheden udøves i overensstemmelse med de retningslinier og planer, der er fastlagt. Denne opfølgning er specielt vigtig i et budget- og regnskabssystem, der forudsætter en vidtgående dispositionsbeføjelse for udvalg og forvaltning.¹

7.2. Kommunens bogføring

Det er i KSL § 43 fastsat, at kommunens bogføring skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger. Kommunerne har dog hidtil været meget frit stillet med hensyn til bogføringens nærmere tilrettelæggelse. De har såle-

des haft mulighed for at udnytte de senere års bogholderitekniske udvikling.²

7.3. Anvisning og attestation

Det bestemmes i normalstyrelsesvedtægternes § 5, at borgmesteren drager omsorg for, at ingen udgift afholdes eller indtægt oppebæres uden fornøden bevilling, og at udgifter og indtægter bogføres i overensstemmelse med de af indenrigsministeriet og kommunalbestyrelsen fastsatte regler. Hvis borgmesteren finder, at en disposition ikke har haft bevillingsmæssig hjemmel, skal spørgsmålet forelægges for kommunalbestyrelsen.

Bestemmelsen fastlægger borgmesterens anvisningsfunktioner. Den fastslår således borgmesterens pligt til at sikre, at der er fornøden bevillingsmæssig hjemmel for anvisning af udgifter og indtægter, men der tages ikke stilling til, hvilken bevillingsmæssig hjemmel der må kræves i det enkelte tilfælde. Hvis det er påkrævet, kan der således i en given situation blive tale om at iværksætte de i styrelseslovens § 40, stk. 2, nævnte lovpåbudte foranstaltninger uden bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt.³

Det er i det normaludkast til regulativ for kommunens kasse- og regnskabsvæsen som Kommunernes Revisionsafdeling har udarbejdet, fastsat i pkt. 5.2, at borgmesteren med økonomiudvalgets godkendelse kan bemyndige udvalgsformænd, forvaltningschefer eller andre ansatte med ledelses- og/eller tilsynsfunktioner til at anvise regnskabsbilag inden for nærmere fastsatte områder. De personer, der af borgmesteren er bemyndige til at anvise, kan dog ikke foretage anvisning af udbetalinger til sig selv.

Begrebet »anvisning« må ikke forveksles med begrebet »attestation«. Attestation vil ofte være en forudsætning for, at anvisning kan ske på forsvarligt grundlag.

Ved attestation forstås påtegning om, at der er leveret kommunen ydelse for det beløb, som regningen udviser. Hvem der er berettiget i den enkelte kommune til at attestere regninger,

afhænger af forholdene i det enkelte tilfælde og i første række af kommunens størrelse og administrative forhold. Attestation må herefter foretages af den eller de personer (udvalgsmedlemmer eller medarbejdere), hvem det efter kommunens regulativ for kasse- og regnskabsvæsen eller efter kommunalbestyrelsens, eventuelt udvalgets, udtrykkelige eller stiltiende godkendelse påhviler at påse, at en aftalt ydelse er modtaget af kommunen.⁴

I det nævnte normaludkast til regulativ for kommunens kasse- og regnskabsvæsen er det i pkt. 5.4 fastsat, at den anvisningsbemyndigede kan udpege en eller flere personer til – forinden anvisning finder sted – at attestere regnskabsbilag. Den attesterende indestår med sin underskrift på bilaget for, at kommunen har modtaget eller leveret den omhandlede ydelse m.v., og at bilagets indhold i øvrigt er kontrolleret i henhold til de nærmere fastsatte regler for anvisning og attestation m.v.

Det fastsættes i øvrigt i normaludkastets pkt. 5.5., at borgmesteren fastsætter nærmere regler for anvisning og attestation, herunder regler for bilagsbehandling og -kontrol i almindelighed.

7.4. De stående udvalgs bevillingskontrol

Det bestemmes i normalstyrelsesvedtægternes § 9, at de stående udvalg skal drage omsorg for, at bevillinger og rådighedsbeløb, der er tildelt udvalget, ikke overskrides, og at udvalgene skal foretage indstilling til kommunalbestyrelsen gennem økonomiudvalget, hvis yderligere bevillinger er ønskelige eller nødvendige.

Det primære ansvar for, at bevillingerne overholdes, påhviler således de enkelte stående udvalg.

I praksis udøves budget- og bevillingskontrollen ved med jævne mellemrum (månedlig eller kvartårlig) at foretage sammenligning mellem budget- og regnskabstal med henblik på at kontrollere, om bevillingerne incl. tillægsbevillinger bliver overholdt.⁵

Det må bero på kommunalbestyrelsens beslutning i forbindelse med vedtagelsen af kommunens årsbudget eller senere, om de stående udvalg eller de derunder hørende kommunale institutioner selv er berettiget til at disponere inden for de på budgettet givne bevillingsrammer uden yderligere forelægelse for enten byrådet eller økonomiudvalget, jf. herved bestemmelserne i KSL § 21.⁶

7.5. Økonomiudvalgets bevillingskontrol

Det bestemmes i normalstyrelsesvedtægternes § 10, stk. 6, at økonomiudvalget skal udarbejde forslag og foretage indstilling til kommunalbestyrelsen om kommunens kasse- og regnskabsregulativ, jf. KSL § 42.

Det bestemmes endvidere i normalstyrelsesvedtægternes § 11, at økonomiudvalget skal fastsætte regler om indberetninger fra den kommunale administration med henblik på udvalgets udøvelse af budget- og bevillingskontrol, jf. vedtægten § 12.

Det fastsættes endelig i normalstyrelsesvedtægternes § 12, at økonomiudvalget skal føre tilsyn med

- at forvaltningen af økonomiske midler sker i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger og i øvrigt på forsvarlig måde
- at forvaltningen af kommunens kasser og kommunens regnskabsføring er forsvarlig
- at de på årsbudgettet meddelte bevillinger og rådighedsbeløb samt de ved særlig beslutning bevilgede beløb ikke overskrides uden kommunalbestyrelsens samtykke.

Økonomiudvalgets kompetence beskrives således i normalstyrelsesvedtægternes §§ 11 og 12 som »fastsætter regler om/fører tilsyn med«. Det skal understreges, at der også på disse områder er tale om en umiddelbar forvaltning, således at kommunalbestyrelsen fortsat har det endelige ansvar, og dermed mulighed for, i det omfang den ønsker det, at fastlægge regler for og udøve kontrol med udvalgets forvaltning af de pågældende områder.⁷

Bestemmelserne i § 12 om tilsynsforpligtelserne må betragtes som minimumsforskrifter, og kommunalbestyrelsen vil derfor i kommunens styrelsesvedtægt kunne optage supplerende regler om de stående udvalgs og administrationens pligter til at forsyne økonomiudvalget med oplysninger med henblik på udvalgets udøvelse af dets tilsyns- og kontrolfunktioner på de områder, der vedrører kommunens økonomiske og almindelige administrative forhold.

7.6. Den sagkyndige revisions bevillingskontrol

Også kommunens sagkyndige revision udøver en løbende bevillingskontrol. Der henvises herom til kapitel 9.

3. Afsnit

Årsregnskabet.
Den kommunale revision

8. kapitel. Årsregnskabet

8.1. Økonomiudvalgets aflæggelse af årsregnskab til kommunalbestyrelsen

8.1.1. Indledning

Det bestemmes i KSL § 45,¹ at kommunens årsregnskab skal aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden en af indenrigsministeren fastsat frist. I tilknytning hertil er det i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 7 foreskrevet, at årsregnskabet skal aflægges af økonomiudvalget/magistraten til kommunalbestyrelsen, således at årsregnskabet kan afgives til revisionen inden 20. august det følgende år.

Der er iøvrigt i budget- og regnskabssystemets afsnit 6.2. om regnskabsaflæggelse fastsat en række tidsfrister i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet gennem bestemmelser om indberetning af regnskabsmateriale til centrale myndigheder. Det følger bl.a. heraf, at regnskabet posteringsmæssigt skal være afsluttet inden 1. juli, idet regnskabsspecifikationer og finansiell status pr. denne dato skal afleveres til Danmarks Statistik.

Det bestemmes i KSL § 45, at det regnskab, som økonomiudvalget aflægger, skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb.

8.1.2. Fortegnelse over kommunens kautions- og garantiforpligtelser samt eventualrettigheder

Bestemmelsen om fortegnelsen over kautions- og garantiforpligtelser suppleres af bestemmelser i budget- og regnskabssystemets afsnit 4.33. Det siges her, at da den finansielle

status kun bør indeholde egentlige finansielle rettigheder og forpligtelser, udarbejdes en fortegnelse over dels kommunens garantiforpligtelser, dels kommunens eventualrettigheder. Af garantifortegnelsen skal som minimum fremgå garantiens størrelse ultimo regnskabsåret. Det skal endvidere fremgå, hvem der er långiver, samt for hvem der er afgivet garanti. I tilfælde af garanti til boligbyggeri kan der angives samlede tal for restgarantisummen. I tilfælde af garanti til enkeltpersoner i medfør af den sociale lovgivning, boliglovgivning osv. eller vejlån, kioaklån m.v. angives kun den samlede restgarantisum ultimo regnskabsåret for de enkelte typer af lån, idet det udtrykkeligt siges, at disse typer af garantier i alle tilfælde skal opføres således, at det ikke er muligt at identificere enkeltpersoner, for hvem garanti er afgivet. Hvis særlige forhold eventuelt gør sig gældende vedrørende låne- eller garantiforholdet, skal der afgives bemærkning herom.

Som eventualrettigheder anses sådanne ydelser, som kommunen har ønsket og fået sikkerhed for i form af pantebreve o.lign., selv om ydelserne i realiteten må betragtes som drifts- eller anlægstilskud til formålet. Med eventualrettigheder tænkes især på sådanne forhold, som giver kommunen eventualret til at få de pågældende tilskud tilbagebetalt, hvis det formål, hvortil de blev ydet, opgives inden for en given tid. Efter den enkelte kommunalbestyrelses bestemmelse kan fortegnelsen udvides til at omfatte andre forpligtelser og rettigheder, som eventuelt kan blive aktuelle i forbindelse med f.eks. tilbagekøb eller tilbagefald af fast ejendom.

8.1.3. Bemærkninger om afvigelser

mellem bevillings- og regnskabsbeløb m.v.

Selv om bestemmelsen i KSL § 45, stk. 1, udtrykkeligt kun taler om væsentlige *afvigelser* mellem bevillings- og regnskabsbeløb, må det dog følge at de indledende ord om, at regnskabet i fornødent omfang skal være ledsaget af bemærkninger, at der også skal redegøres for tilfælde, hvor der nok er over-

ensstemmelse mellem bevillingsbeløb og regnskabsbeløb, men hvor de foranstaltninger eller mål, som var forudsat ved bevillingen, ikke er gennemført eller opnået.²

Muligheden for at regnskabsforklare afvigelser fritager ikke for pligten til at søge tillægsbevilling, såfremt udgiften eller indtægten afviger mere, end det er naturligt at forklare i forbindelse med regnskabsafslutningen.³

8.1.4. Anlægsregnskaber

Anlægsbevillinger, der kan være ét- eller flerårige, gives til det enkelte anlægsarbejde, jf. kapitel 3 under 3.1.3.3.

Regler for aflæggelse af anlægsregnskaber findes i budget- og regnskabssystemet.⁴ Disse regler er med virkning fra 1. januar 1986 blevet forenklet og smidiggjort.

Hvis bruttoudgifterne til et anlægsarbejde beløber sig til mindre end 1 mio. kr., skal kommunen blot optage udgifter og indtægter i sit sædvanlige regnskab og behøver ikke aflægge et samlet anlægsregnskab for det pågældende arbejde. Det står dog stadig kommunalbestyrelsen frit at beslutte, at der skal aflægges et samlet anlægsregnskab enten særskilt eller i forbindelse med aflæggelse af årsregnskabet i øvrigt. Beløber bruttoudgifterne til et anlægsarbejde sig til 1 mio. kr. eller mere, er det et krav, at der aflægges et samlet anlægsregnskab senest i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet for det år, hvori det pågældende anlægsarbejde er afsluttet. Disse regler gælder, hvad enten et anlægsarbejde er et-årigt eller flerårigt. Reglerne har virkning fra og med 1986.

8.1.5. Regnskabsanalyser

Det årsregnskab, som økonomiudvalget aflægger, kan naturligvis være ledsaget af regnskabsanalyser m.v. ud over de krav, som lovgivningen fastsætter. Sådanne regnskabsanalyser har undertiden været optaget i revisionsberetningen. Indenrigsministeriet har imidlertid udtalt, at det vil være naturligt at indarbejde regnskabsanalyser i bemærkningerne til regnskabet, som udarbejdes af kommunen selv, således at

revisionen kan koncentrere sig om kritisable forhold.⁵

8.2. Kommunalbestyrelsens afgivelse af årsregnskabet til revisionen

Når økonomiudvalget har aflagt årsregnskabet til kommunalbestyrelsen, overtager denne den videre behandling af årsregnskabet, nemlig afgivelse til revisionen og påkendelse af indsigelser, jf. KSL § 45, stk. 2, samt indsendelse til tilsynsmyndigheden, jf. KSL § 54, stk. 2.

Det siges i KSL § 45, stk. 2, 1. punktum alene, at kommunalbestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen, og der er således ikke som i bestemmelsens stk. 2, 2. punktum, om afgørelse af revisionsbemærkninger udtrykkeligt stillet krav om, at dette skal ske i et kommunalbestyrelsesmøde. Det må dog antages, at også beslutningen om regnskabets afgivelse til revisionen skal træffes af kommunalbestyrelsen selv, og altså ikke vil kunne delegeres til f.eks. økonomiudvalget. For dette taler i hvert fald, at samtlige medlemmer af kommunalbestyrelsen bør have adgang til at gøre sig bekendt med årsregnskabet, så snart det foreligger fra økonomiudvalget, og at medlemmerne bør have mulighed for at stille forslag i kommunalbestyrelsen om, at der skal gives revisionen særlige instrukser i forbindelse med revisionen af regnskabet, f.eks. om økonomisk-kritisk revision (forvaltningsrevision) af dette.⁶

Det må følge af de almindelige regler om kommunalbestyrelsesmøders offentlighed, jf. KSL § 10, at såvel kommunalbestyrelsens afgivelse af regnskabet til revisionen som kommunalbestyrelsens behandling af revisionsbemærkninger skal ske for åbne døre, medmindre særlige omstændigheder kan begrunde andet.

8.3. Andre bestemmelser i forbindelse med årsregnskabets aflæggelse m.v.

Efter KSL § 46 kan indenrigsministeren fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæ-

sen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger.

Der er herefter i budget- og regnskabsbekendtgørelsen fastsat en række nærmere bestemmelser om årsregnskabet m.v.

Det bestemmes således i bekendtgørelsens § 3, at den regnskabsmæssige supplementsperiode løber fra regnskabsårets udgang til udgangen af februar måned i det følgende regnskabsår. Kommunalbestyrelsen kan i kommunens kasse- og regnskabsregulativ fastsætte en kortere supplementsperiode, som dog ikke må fastsættes til at udløbe før den 15. januar.

Det bestemmes endvidere i bekendtgørelsens § 7, at revisionen inden den 15. november afgiver beretning om revisionen af årsregnskabet til kommunalbestyrelsen.

Endelig bestemmes i bekendtgørelsens § 7, at kommunens årlige regnskab inden udgangen af december måned skal sendes til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed.

8.4. Årsregnskabets offentlighed

Det bestemmes i KSL § 45, stk. 4, at det endeligt godkendte regnskab skal være tilgængeligt for kommunens beboere. Denne regel er i overensstemmelse med bestemmelsen om årsbudgettets og de flerårige budgetoverslags offentlighed, jf. KSL § 39.

Bestemmelsen i KSL § 45, stk. 4 indebærer alene pligt for vedkommende kommunalbestyrelse til at fremlægge det godkendte regnskab i den form, som indenrigsministeriet har foreskrevet i henhold til bestemmelsen i KSL § 54, stk. 1. Pligten til at fremlægge det godkendte regnskab omfatter ikke bilagene til regnskabet. De enkelte regnskabsbilag vil derimod, for såvidt de ikke omfattes af bestemmelsen i § 7 om interne arbejdsdokumenter i lov om offentlighed i forvaltningen,⁷ i princippet være omfattet af den almindelige adgang til aktindsigt efter bestemmelsen i samme lovs § 4.⁸

Bestemmelsen i KSL § 45 hjemler næppe offentligheden

adgang til at gøre sig bekendt med den revisionsberetning, som den sagkyndige revision har afgivet, men en sådan adgang må i vidt omfang antages at følge af lovgivningen om offentlighed i forvaltningen. Der har således for indenrigsministeriet foreligget et spørgsmål fra en kommunalbestyrelse, om det efter offentlighedsloven var tilladt at lade en journalist blive bekendt med indholdet af revisionsberetninger til kommunens regnskaber. Indenrigsministeriet udtalte,⁹ at beretningen vedrørende revisionen af kommunens årsregnskab efter indenrigsministeriets opfattelse var undergivet lov om offentlighed i forvaltningen, hvorfor beretningen i overensstemmelse hermed kunne forevises den pågældende journalist, der havde ytret ønske herom. Indenrigsministeriet udtalte dog samtidig, at man efter stedfunden drøftelse med justitsministeriet var af den opfattelse, at visse dele af beretningen kan være omfattet af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, navnlig lovens bestemmelse vedrørende oplysninger om enkeltpersoners personlige og økonomiske forhold, og at der under hensyn hertil næppe burde gives adgang til oplysninger om visse forhold på nærmere angivne sider i revisionsberetningen.

Indenrigsministeriet har også udtalt,¹⁰ at det er ministeriets opfattelse, at det (bortset fra, hvad der måtte være fastsat herom i særlige bestemmelser i særlovgivningen) må følge af de almindelige regler om tavshedspligt, at hverken en kommunalbestyrelse eller den kommunale administration er beføjet til at offentliggøre eller omtale oplysninger, der vedrører privatpersoners personlige eller økonomiske forhold, og som er afgivet til kommunen til brug for afgørelsen af en sag. Det er ikke hensigten med den fortegnelse, der i henhold til budget- og regnskabssystemet skal udarbejdes vedrørende kommunens garantiforpligtelser, at den skulle være så detaljeret, at det kunne være muligt at identificere enkelte personer (navn eller personnummer) eller enkelte ejendomme (adresse eller matrikelnummer), idet sådanne oplysninger ikke må anses for nødvendige for kommunalbestyrelsens eller offentlige myndigheders vurdering af et regnskab.

Indenrigsministeriet måtte derfor være af den opfattelse, at en kommune ikke i sit årsregnskab eller i forbindelse hermed, herunder i fortegnelsen over kommunens garantiforpligtelser, kan offentliggøre identificerbare oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold.

F.s.v. angår oplysninger om enkeltpersoners forhold i forbindelse med fortegnelsen over kommunens garantiforpligtelser m.v. henvises endvidere til bestemmelserne i budget- og regnskabssystemets afsnit 4.33, der er omtalt foran under 8.1.2.

Der kan ikke stilles krav om, at eksemplarer af årsregnskabet skal kunne købes, men eksemplarer af regnskabet må være tilgængelige for offentligheden på passende steder og tidspunkter. Det må være tilstrækkeligt til opfyldelse af kravet i KSL § 45, stk. 4, at regnskabet er til rådighed på kommunekontoret og det stedlige folkebibliotek i de normale åbningstider.¹¹

9. kapitel. Den kommunale revision

9.1. Den sagkyndige revision. Ansættelse og afskedigelse

Efter KSL § 42 skal enhver kommune have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden.

Det bestemmes videre i § 42, at kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke. Denne bestemmelse skal sikre den sagkyndige revision en tilstrækkelig uafhængighed af kommunalbestyrelsen, således at tilliden til revisionssystemet ikke svækkes som følge af mistanke om revisors frygt for at fremkomme med regnskabsmæssige bemærkninger. Det vil ikke være i overensstemmelse med bestemmelsens sigte, at revisionen – eventuelt successivt – ansættes for en vis kortere periode. Indenrigsministeriet har da også udtalt, at ansættelse af en sagkyndig revision i en amtskommune for et enkelt¹ eller for 2² regnskabsår efter indenrigsministeriets opfattelse ikke sikrer revisionen en tilstrækkelig uafhængig stilling i forhold til amtsrådet og derfor normalt ikke kan forventes godkendt.

Det må også antages, at tilsynsmyndighedens godkendelse af, at en kommunalbestyrelse afskediger kommunens revision, må kræve en nærmere undersøgelse af baggrunden for afskedigelsen.³

I langt de fleste kommuner er den sagkyndige revision Kommunernes Revisionsafdeling, der er en institution tilknyttet Kommunernes Landsforening. Ved en vedtægt, der er stadfæstet af indenrigsministeriet, er der tillagt afdelingen uafhængighed af Kommunernes Landsforening med hensyn til revisionsfaglige spørgsmål, og denne uafhængighed er bl.a. underbygget ved en bestemmelse om, at afskedigelse af revisionsafdelingens direktør kræver indenrigsministeriets samtykke.

9.2. Den sagkyndige revisions opgaver

9.2.1. Finansiell revision

9.2.1.1. Grundlaget for revisionen

Det bestemmes i KSL § 43, at kommunens *bogføring* skal kunne give oversigt over, hvorledes kommunens midler er forvaltet, og om forvaltningen er i overensstemmelse med årsbudgettet og kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger.

Det bestemmes tillige i lovens § 42, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere *regler for indretningen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen i et regulativ*, hvori der også skal optages forskrifter vedrørende forretningsgangen inden for kasse- og regnskabsvæsenet. Regulativet, der ikke kræver godkendelse af tilsynsmyndigheden, skal tilstilles den kommunale revision, som tillige skal underrettes om alle ændringer af regulativet, før de sættes i kraft.

Regulativet må omfatte hele kasse- og regnskabsvæsenet, herunder også regnskabsførende institutioner og disses forhold til kommunens hovedbogholderi og hovedkasse.⁴

Disse regler i styrelsesloven suppleres af en bestemmelse i § 4 i budget- og regnskabsbekendtgørelsen, hvorefter kommunalbestyrelsen skal fastsætte de nærmere regler om revisionen i et revisionsregulativ. Heller ikke dette regulativ kræver godkendelse af tilsynsmyndigheden.

I de kommuner, der har Kommunernes Revisionsafdeling som sagkyndig revision, sker revisionen på grundlag af et normalrevisionsregulativ, som revisionsafdelingen har udarbejdet, i nogle tilfælde dog på grundlag af normalrevisionsregulativet med visse ændringer og tilføjelser.

Med hjemmel i bistandslovens § 137 og bestemmelser i en række andre love på det sociale og sundhedsmæssige område er der i socialministeriets cirkulære af 10. december 1986 fastsat regler for revision af kommunernes regnskaber på visse dele af det sociale område.

Efter KSL § 42 skal revisionen omfatte alle regnskabsområder, der henhører under kommunalbestyrelsen. Hermed tænkes også på regnskaber for private og selvejende institu-

tioner, for hvilke kommunen varetager kasse- og regnskabsfunktioner. Det kan også i andre tilfælde være hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen betinger et tilsagn om tilskud eller underskudsdækning af, at institutionens regnskaber undergives kommunens revision, eller at revisionen får adgang til at gennemgå institutionens regnskaber og revisionsberetningen m.v. med henblik på at påse, at regnskabet er underkastet betryggende revision.⁵

Det bestemmes i KSL § 46, at indenrigsministeren kan fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger.

I budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 4 er fastsat, at kommunalbestyrelsen skal give revisionen adgang til at foretage de undersøgelser m.v., denne finder nødvendige, og skal sørge for, at revisionen i øvrigt får de oplysninger og den bistand, som revisionen anser for påkrævet for udførelsen af hvervet.

Kommunalbestyrelsen har således pligt til om fornødent at skaffe oplysninger til veje, og altså ikke blot pligt til at meddele allerede foreliggende oplysninger.

I de tilfælde, hvor en selvstændig kompetence undtagelsesvis er henlagt til en anden myndighed end kommunalbestyrelsen, således om det f.eks. i et vist omfang er tilfældet på det sociale område og skatteområdet (socialudvalget og ligningskommissionen), har denne myndighed tilsvarende forpligtelse til at udlevere de oplysninger, som revisionen anser for nødvendige for udførelsen af sit hverv, som også omfatter revision af forretningsgangen i skatteforvaltningen og af de sociale regnskaber.⁶

Den sagkyndige revision har tavshedspligt m.h.t. fortrolige forhold efter lovgivningens regler herom.

9.2.1.2. Revisionens indhold

I KSL § 42, stk. 2, 2. punktum bestemmes, at det ved revisionen skal efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dis-

positioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

Bestemmelsen i KSL § 42, stk. 2, 2. punktum, er affattet i overensstemmelse med bestemmelsen i § 3, stk. 1, 1. punktum i lov nr. 321 af 26. juni 1975 om revisionen af statens regnskaber m.v., idet det dog er tilføjet, at revisionen tillige skal påse overensstemmelsen med »kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger«.

Indenrigsministeriet har i en besvarelse af et spørgsmål fra folketingets kommunaludvalg udtalt, at formålet med revisionen af kommunernes regnskaber i første række er at give kommunalbestyrelsen og kommunens borgere sikkerhed for, at kommunens økonomiske forvaltning foregår korrekt. Indenrigsministeriet udtalte videre, at i denne forbindelse skal den kommunale revision navnlig påse, at kommunens økonomiske forvaltning er i overensstemmelse med lovgivningen, med kommunens budget og de af kommunalbestyrelsen givne bevillinger, ligesom det kontrolleres, at der foreligger samtykke til økonomiske dispositioner, hvor sådant samtykke er fornødent.⁷

Det påhviler bl.a. revisionen at påse, at ingen udgift er afholdt uden hjemmel.

Det må endvidere påhvile revisionen at påse, at regnskabets poster er i overensstemmelse med adkomstdokumenter, indgåede kontrakter og lignende, og formentlig også i det hele taget at udføre sådanne kontrolberegninger, at den kan danne sig et skøn over, om de kommunen tilkommende indtægter fremgår af regnskabet.

Det må antages, at revisionen også skal gøre bemærkning, dersom den anser lovligheden af en post eller en disposition for tvivlsom. Revisionens bemærkning vil afføde en redegørelse fra vedkommende gren af den kommunale forvaltning og en stillingtagen fra kommunalbestyrelsen, idet det i KSL § 45, stk. 2, er fastsat, at efter at revisionens bemærkninger til

årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og – for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget – tillige af den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger.⁸

Det bestemmes i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 5, at revisionen afgiver en årsberetning om revisionen af årsregnskabet. Revisionen afgiver endvidere beretning i årets løb, når det er foreskrevet, eller revisionen finder det hensigtsmæssigt (delberetninger).

I bekendtgørelsens § 6 fastsættes, at der i delberetninger skal redegøres for den udførte revision samt for forhold, der har givet anledning til bemærkninger, eller forhold i øvrigt, som revisionen har fundet anledning til at fremdrage. Revisionen skal gøre bemærkning, hvis den mener, at regnskabs poster ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger, eller at der er handlet i strid med gældende love og bestemmelser, jf. KSL § 42.

Efter KSL § 42, stk. 3, påhviler det revisionen regelmæssigt at foretage en kritisk gennemgang af kommunens regnskabsføring og de i forbindelse hermed etablerede kontrolforanstaltninger med henblik på at efterprøve, om disse er betryggende.

Ved denne kritiske gennemgang af forretningsgange og kontrolforanstaltninger m.v. kan revisionen ved bemærkninger i delberetninger – afgivet i det løbende og aktuelle regnskabsår – gøre kommunalbestyrelsen opmærksom på uhenigtsmæssige forhold. Herved kan fejl og fejl dispositioner ofte hurtigt korrigeres, uden at justering skal afvente revisionens årsberetning.

9.2.2. Økonomisk-kritisk revision (forvaltningsrevision)

Der har i det foregående udelukkende været talt om den såkaldte finansielle revision, dvs. om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og

andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis.

En herfra forskellig form for revision er den økonomisk-kritiske revision (forvaltningsrevision), der består af en vurdering af, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

En nærmere beskrivelse af indholdet af økonomisk-kritisk revision er givet af rigsrevisionen i et bilag til en beretning fra statsrevisorerne om rigsrevisionens virksomhed i 1978.⁹ Under overskriften »Forvaltningsrevision (økonomisk-kritisk revision, resultatorienteret revision)« beskrives denne form for revision således:

»Forvaltningsrevision har til formål at vurdere, om der ved forvaltningen af statens midler og driften af virksomhederne er taget skyldige økonomiske hensyn. (Rigsrevisorlovens § 3, sidste led).

Forvaltningsrevisionen omfatter en bedømmelse af, om enkeltdispositioner, aktiviteter, programmer eller en institutions samlede opgaver er gennemført på en økonomisk og hensigtsmæssig måde, og om resultaterne svarer til de opstillede mål og bevillingsmæssige forudsætninger.

Forvaltningsrevision kan betragtes som en udvidelse af den finansielle revision til opgaver, der falder udenfor de pligt-mæssige opgaver ved revision af private virksomheder i henhold til aktieselskabslovgivning m.v.

Løsning af disse opgaver er af særlig betydning inden for den offentlige sektor, fordi offentlige institutioner normalt ikke har resultatkonti i deres regnskaber, der viser, om virksomheden er drevet på en økonomisk og hensigtsmæssig måde. Den finansielle revision må derfor suppleres med en revision af økonomisk-kritisk karakter, der i særlig grad sigter imod resultaterne af den pågældende institutions virksomhed.

Forvaltningsrevision kan udføres uafhængigt af den finansielle revision som planlagte undersøgelser, der kan være ret-

tet imod institutionens organisation og forretningsgange (styringsfunktionerne), mod institutionens præstationer, bedømt i forhold til de anvendte ressourcer (økonomi/produktivitet) eller mod effekterne af virksomheden, set i forhold til de opstillede mål og indsatte ressourcer (programopfyldelse/effektivitet).

Forvaltningsrevision kan også udføres som en uddybning af den finansielle revision og vil da især blive rettet imod forretningsgange og enkeltdispositioner af betydelig økonomisk rækkevidde.

Forvaltningsrevision tager sit udgangspunkt i de årlige regnskaber (ofte for flere år), interne regnskaber, drifts- og anlægsplaner, beretninger, administrative systemer m.v. samt den lovgivning, der fastsætter mål og rammer for den undersøgte virksomhed.«

En sådan revision udføres med hensyn til statens regnskaber af de af folketings valgte statsrevisorer med bistand fra rigsrevisionen. Dette er velbegrundet. Det bevilgende folketing lader gennem sine valgte revisorer føre tilsyn med, om de forbrugende instanser (ministrene) holder sig inden for de bevillingsmæssige forudsætninger. Gør de ikke det, er de fornødne sanktioner til stede. Ministeren er parlamentarisk ansvarlig over for folketings, og et utilfredsstillende forsvar i anledning af revisionens kritik kan i yderste fald føre til et mistillidsvotum med ministerens afgang til følge.

På det kommunale område er forholdene grundlæggende anderledes. Den lokalt valgte kommunalbestyrelse er såvel bevilgende som forbrugende myndighed. Kommunalbestyrelsen er ikke parlamentarisk ansvarlig over for nogen anden instans (bortset fra vælgerne). Den sagkyndige revision er ansat af kommunalbestyrelsen og råder ikke over sanktioner over for denne, heller ikke indirekte gennem tilsynsmyndighederne, da der i forbindelse med økonomisk-kritisk revision er tale om kritik af lovlige dispositioner.

Dette stemmer godt overens med decentraliseringsprincipper og med tesen om, at kompetence og ansvar skal følges ad.

Kommunalbestyrelsen er over for borgerne ansvarlig for skatteudskrivning og udgiftsprioritering og -anvendelse. Kritik af et kommunalbestyrelsesflertals dispositioner må derfor tilkomme mindretalsrepræsentanterne i kommunalbestyrelsen og vurdering af kritikken i sidste instans de kommunale vælgere.

Man kendte før kommunalreformen et system med direkte folkevalgte kommunale revisorer, men disse blev ikke valgt med henblik på økonomisk-kritisk revision. Kommunallovs-kommissionen drøftede, om man – ved siden af en sagkyndig revision – skulle opretholde direkte folkevalgte revisorer. Det blev i denne forbindelse anført, »at det måske i visse tilfælde kunne være af værdi for den lønnede revision, at den kan lade et politisk valgt organ afgøre, om en bestemt dispositionskritik skal fremsættes, ligesom en sådan kritik formentlig vil virke stærkere, såfremt den fremsættes af et folkevalgt organ.« Heroverfor anførte kommissionen imidlertid »at en eventuel dispositionskritik snarere påhviler mindretallet i kommunalbestyrelsen, og at det er tvivlsomt, om der vil kunne skabes et revisionsorgan med selvstændig betydning ved siden af den lønnede revision«. ¹⁰ Der blev ikke af kommunallovskommissionen stillet forslag om valgte revisorer, og tanken blev heller ikke forfulgt i forbindelse med styrelsesloven.

Det kan dog næppe antages, at den kommunale revision er afskåret fra enhver form for dispositionskritik. Revisionen må f.eks. være berettiget – og i visse tilfælde måske endda forpligtet – til at henlede opmærksomheden på muligheden for opnåelse af øgede rabatter ved ændrede indkøbsformer. Endvidere kan det være nærliggende for revisionen at pege på muligheder for fordele og besparelser ved omlægninger af f.eks. kontrolforanstaltninger i den kommunale administration. Det vil imidlertid normalt være naturligt, at den sagkyndige revision fremsætter sine bemærkninger til sådanne forhold i forbindelse med den løbende revisionsvirksomhed i årets løb over for borgmesteren som administrationsleder.

Spørgsmålet om betimeligheden af indførelse af økonomisk-kritisk revision i kommunerne blev taget op af de af folketinget valgte statsrevisorer i 1976. Statsrevisorerne udtalte i en beretning¹¹ som deres opfattelse, at det må være en afgørende forudsætning for en decentraliseret økonomisk forvaltning baseret på kommunalt selvstyre, at lovgivningsmagt og offentlighed kan gå ud fra, at den kommunale administration og revision holder en ensartet høj standard, og at statsrevisorerne i den forbindelse lægger vægt på, at man ved kommende ændringer af de kommunale styrelsesregler tilstræber en styrkelse af de kommunale revisioners uafhængighed og inddragelse af økonomisk-kritiske synspunkter i revisionsarbejdet.

Også rigsrevisionen udtalte i en beretning om den kommunale revisions organisation og arbejdsgrundlag,¹² at man fandt anledning til overvejelser af, om der burde ske en yderligere styrkelse af den kommunale revisions selvstændighed og dens kompetence til at foretage økonomisk-kritisk revision inden for det samlede kommunale regnskabsområde.

Rigsrevisionen anførte dog, at beslutninger truffet af den samlede kommunalbestyrelse ikke ville være omfattet af den kritiske revision.

Med udgangspunkt i de nævnte beretninger udspandt der sig i de følgende år en omfattende korrespondance mellem på den ene side statsrevisorerne og rigsrevisor og på den anden side indenrigsministeriet.¹³ Som et led i denne korrespondance pegede indenrigsministeriet i 1978 på,¹⁴ at udvalget vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre var under nedsættelse, og at det i udvalgets kommissorium blandt andet var anført, at udvalget i sit arbejde skulle inddrage spørgsmålet om den enkelte kommunalpolitikers mulighed for deltagelse og indsigt i de kommunale funktioner og spørgsmålet om klarhed i kompetence- og ansvarsfordelingen både mellem de kommunalpolitiske organer indbyrdes og mellem kommunalpolitikere og ansatte.

Udvalget vedrørende kommunalt udvalgsstyre og magi-

stratsstyre m.v. afgav betænkning i 1980.¹⁵ Udvalget udtalte i sin betænkning,¹⁶ at man var enig i, at beslutninger truffet af den samlede kommunalbestyrelse ikke kan være omfattet af en kritisk revision, medmindre kommunalbestyrelsen selv beslutter det. Udvalget kunne tillige tilslutte sig en udtalelse fra rigsrevisor om, at revisionen under alle omstændigheder bør kunne foretage vurdering af det juridiske, økonomiske og faktiske grundlag for beslutningerne og påpege fejl heri, ligesom revisionen bør kunne fremdrage utilsigtede følger af en disposition, som er truffet af kommunalbestyrelsen. En sådan adgang for revisionen bestod imidlertid efter udvalgets opfattelse allerede efter den gældende retstilstand.

Udvalget delte derimod ikke den opfattelse, der var givet udtryk for fra rigsrevisors og statsrevisorernes side i beretningen om den kommunale revisions organisation og arbejdsgrundlag og i den endelige betænkning over statsregnskabet for finansåret 1976-77, hvorefter det vanskeligt kan begrundes, at der skal gælde principielt forskellige regler for den statslige og den kommunale revisions stilling og kompetence med hensyn til udøvelsen af økonomisk-kritisk kontrol.

Udvalget udtalte, at såvel udvalgenes som administrations virksomhed udøves på kommunalbestyrelsens vegne og med denne som øverste ansvarlige myndighed. Et lovkrav om økonomisk-kritisk kontrol i betydningen dispositionskritik fra revisionens side over for udvalget og administration vil dermed tillige være en kontrol og kritik over for den samlede kommunalbestyrelse, og noget sådant ville være et indgreb i det indhold af det kommunale selvstyre, som den kommunale styrelseslov har som grundlag.

Udvalget kunne på denne baggrund ikke anbefale, at der indførtes en lovbestemmelse, der pålagde revisionen at føre en egentlig økonomisk-kritisk kontrol over for kommunalbestyrelsens udvalg eller administration.

Udvalget pegede på,¹⁷ at kommunalbestyrelsen i den enkelte kommune kan beslutte, at revisionen i nærmere bestemt omfang skal udøve økonomisk-kritisk kontrol med den kom-

munale administration, eller at revisionen skal henlede kommunalbestyrelsens opmærksomhed på områder, hvor undersøgelser kunne være ønskelige. Bestemmelser om økonomisk-kritisk revision vil kunne fastsættes i kommunens revisionsregulativ,¹⁸ men vil også kunne træffes ved almindelig kommunalbestyrelsesbeslutning.

Udvalget pegede også på vigtigheden af, at revisionsberetninger og andet materiale fra revisionen til brug for kommunalbestyrelsen og dens medlemmer fremlægges i en sådan skikkelse, at der ikke kræves specialviden for en stillingtagen. Det var dog udvalgets opfattelse, at de kommunale revisioner normalt er fuldt opmærksomme på problemet.

I forbindelse med folketingsbehandlingen af de ændringer i den kommunale styrelseslovgivning, der blev gennemført på grundlag af betænkningen om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v.,¹⁹ blev der af et mindretal stillet forslag²⁰ om, at der i KSL § 42 i stk. 3 efter 1. punktum som nyt punktum skulle indsættes: »Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og ved driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.«

Ændringsforslaget blev imidlertid forkastet.

Diskussionen om indførelse af økonomisk-kritisk revision også i den kommunale sektor fortsatte imidlertid.²¹ I en kommentar over for folketingets kommunaludvalg erklærede indenrigsministeren i 1984²² sig enig i konklusionerne fra udvalget om kommunalt udvalgsstyre og magistratsstyre m.v., idet ministeren bl.a. udtalte, at udvalgets vurderinger var helt i tråd med regeringens ønsker om decentralisering. Ministeren fandt, at de gældende regler for revisionen af de kommunale regnskaber var tilfredsstillende og betryggende, og ministeren ville ikke finde det hensigtsmæssigt gennem lovændringer at udvide rigsrevisionens kompetence til at omfatte kommunernes og amtskommunernes regnskaber.

Heller ikke de kommunale tilsynsmyndigheder har nogen hjemmel for udøvelse af økonomisk-kritisk revision. Disse

myndigheder udøver alene et legalitetstilsyn og kan således kun gribe ind over for egentlige ulovligheder. Til nærmere belysning heraf kan nævnes, at statsrevisoratet i 1985 til indenrigsministeriet fremsendte en beretning om visse forhold i forbindelse med de regionale naturgasselskaber. Efter loven om revisionen af statens regnskaber m.m. skal en minister inden 4 måneder efter statsrevisorernes fremsendelse afgive en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser som beretningen har givet anledning til. Indenrigsministeren udtalte i sin redegørelse,²³ at de regionale naturgasselskaber er kommunale fællesskaber, hvis stiftelse er godkendt i medfør af KSL § 60, og at indenrigsministeriet på denne baggrund alene kunne tage stilling til, om der efter de modtagne oplysninger var grund til at antage, at der fra de regionale naturgasselskabers side var handlet i strid med lovgivningen. Indenrigsministeriet kunne således ikke foretage en vurdering af oplysningerne ud fra en økonomisk-kritisk revisions synspunkt og ministeriets bemærkninger måtte ses i lyset heraf.

Spørgsmålet om økonomisk-kritisk revision i kommunerne blusser imidlertid med mellemrum stadig op i dagspressen.²⁴ Desværre synes behandlingen her upåvirket af den ganske omfattende udveksling af synspunkter, der har fundet sted.

I forbindelse med spørgsmålet om økonomisk-kritisk revision skal der sluttelig peges på, at der tilkommer ethvert medlem af kommunalbestyrelsen ret til sagsindsigt, dvs. ret til at gennemse enhver sag i den kommunale forvaltning, jf. herom nærmere kapitel 3 under 3.2.4.

9.3. Kommunalbestyrelsens behandling af revisionsbemærkninger

Det bestemmes i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 7, at når revisionen af årsregnskabet er afsluttet, skal dette af revisionen forsynes med påtegning om, at revisionen er udført i overensstemmelse med revisionsregulativets bestemmelser, og at revisionen inden den 15. november skal afgive beretning

om revisionen af årsregnskabet til kommunalbestyrelsen.

Det bestemmes endvidere i KSL § 45, stk. 2, at efter at revisionens bemærkninger til årsregnskabet har været meddelt økonomiudvalget og – for så vidt angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget – tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger.²⁵

Da delberetninger supplerer årsberetningen, må de behandles på samme måde. Også delberetninger skal altså behandles af kommunalbestyrelsen i et møde, jf. budget- og regnskabsbekendtgørelsen § 6, stk. 2.

Indenrigsministeriet har udtalt,²⁶ at hensigten med bestemmelsen i KSL § 45, stk. 2, bl.a. er at sikre, at den samlede kommunalbestyrelse tager stilling til revisionens bemærkninger, og at offentligheden orienteres om revisionens bemærkninger og kommunalbestyrelsens stillingtagen hertil. Indenrigsministeriet ville derfor have fundet det rigtigst, om amtsrådet i et møde havde haft lejlighed til at tage stilling til de foranstaltninger m.v., som de enkelte beretninger med revisionens bemærkninger havde givet anledning til. Indenrigsministeriet bemærkede videre, at samtlige antegninger i revisionsberetningen bør kommenteres af den pågældende kommunale myndighed, således at amtsrådet kan træffe sin afgørelse på grundlag af disse bemærkninger. Indenrigsministeriet anmodede derfor om, dels at revisionsberetningerne fremtidig blev kommenteret af den pågældende amtskommunale forvaltning, dels at samtlige beretninger blev forelagt amtsrådet i et møde.

Indenrigsministeriet har endvidere i anledning af, at et amtsråd havde behandlet de afgivne specialberetninger i møder for lukkede døre, henledt opmærksomheden på, at en beslutning om – som en undtagelse fra det almindelige princip om, at amtsrådets møder er offentlige – at behandle en sag for lukkede døre forudsætter, at dette er nødvendigt eller ønskeligt på grund af sagens beskaffenhed, jf. KSL § 10, stk. 1.

Efter indenrigsministeriets opfattelse må det således være udgangspunktet, at beretningerne behandles for åbne døre.²⁷

Bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen *i et møde* skal træffe afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger, indebærer et delegationsforbud. Indenrigsministeriet har da også udtalt,²⁸ at det følger af KSL § 45, stk. 2, at amtsrådet ikke til økonomiudvalget kan delegere forpligtelsen til i et møde at træffe afgørelser med hensyn til revisionens bemærkninger.

Delegationsforbudet gælder også delberetninger. Indenrigsministeriet har således udtalt,²⁹ at ministeriet fandt det rettest, at kommunalbestyrelsen, og ikke blot magistraten, i et møde får forelagt revisionens delberetninger, enten løbende eller i forbindelse med behandlingen af revisionens årsberetning, og at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse vedrørende revisionens bemærkninger og den pågældende kommunale myndigheds kommentar til disse.

Ordene i KSL § 45, stk. 2, om, at kommunalbestyrelsen »træffer afgørelse« indebærer, at kommunalbestyrelsen må træffe en egentlig beslutning om, hvorvidt og i bekræftende fald hvad, der skal foretages i anledning af den enkelte bemærkning. En bemærkning om, at revisionens antegnelse er »taget til efterretning« kan ikke anses for fyldestgørende, da den ikke angiver, hvad der er besluttet i anledning af de fremkomne revisionsbemærkninger.³⁰

Heller ikke udtryk som, at »man har noteret sig bemærkningerne« er fyldestgørende. Indenrigsministeriet har således udtalt,³¹ at man i forbindelse med en amtskommunes tidligere revisionsberetning havde meddelt, at en bemærkning om, at revisionens antegnelse er taget »til efterretning«, ikke kunne anses for hensigtsmæssig, da den ikke sikkert angav, hvad der var besluttet, der skulle foretages i anledning af antegnelsen. Med den nye formulering om, at »man har noteret sig bemærkningerne«, forekom det endnu mere usikkert, hvad der var besluttet, eller om der var besluttet noget.

Da revisionens bemærkninger vedrører enkelte poster på

årsregnskabet, må det antages, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at træffe afgørelse om bemærkningerne til hver post for sig.³²

Det bestemmes i KSL § 45, stk. 3, at ingen kan deltage i afgørelsen af en regnskabsbemærkning, som vedkommer den forvaltning, hvori han som medlem af økonomiudvalget, et stående udvalg eller ifølge et særligt kommunalt hverv direkte har deltaget.

Bestemmelsen udelukker det kommunalbestyrelsesmedlem, der som udvalgsmedlem eller i anden egenskab selv har andel i den forvaltning, hvis forhold er kritiseret, fra at deltage i afgørelsen. For at undgå, at bestemmelsen medfører for omfattende inhabilitet, er det dog udtrykkeligt præciseret, at kun den, der har haft direkte andel i forvaltningen, er afskåret fra at deltage i afgørelsen. Økonomiudvalgets medlemmer vil altså ikke være afskåret fra at deltage for så vidt angår den forvaltning, der umiddelbart henhører under et af de øvrige udvalg.³³

Bestemmelsen i KSL § 45, stk. 3, står i en paragraf, hvis øvrige bestemmelser alene vedrører kommunens årsregnskab, og må forstås som kun vedrørende regnskabsbemærkninger til kommunens regnskaber, og ikke som tillige vedrørende et regnskab for f.eks. en selvejende institution. Spørgsmålet om en sådan institutions bestyrelsesmedlemmers inhabilitet i økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen ved behandlingen af institutionens regnskab og eventuelle revisionsbemærkninger til dette, må derfor afgøres efter de almindelige regler om inhabilitet.

I et tilfælde, hvor 3 kommunalbestyrelsesmedlemmer var valgt til en selvejende institutions bestyrelse for at varetage kommunens interesser i denne, kunne dette ikke efter indenrigsministeriets opfattelse medføre, at de pågældende bestyrelsesmedlemmer på grund af dette bestyrelseshverv i almindelighed ville være inhabile ved behandling af institutionens sager i kommunalbestyrelsen og dennes udvalg. Dette måtte også gælde, hvis det var institutionens regnskab eller revi-

sionsbemærkninger hertil, der var til behandling. Indenrigsministeriet fandt specielt, at det ville være uberettiget at anvende en analogi af KSL § 45, stk. 3, på behandlingen af institutionens regnskab. For så vidt angår spørgsmålet, om medlemmer af de stående udvalg og specielt disses formænd er inhabile ved behandlingen af revisionsberetningen, bemærkede indenrigsministeriet, at § 45, stk. 3, alene fastslår inhabilitet ved behandlingen af regnskabsbemærkninger og ikke ved behandlingen af regnskabet i øvrigt.³⁴

Når kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om alle fremkomne bemærkninger, er regnskabet hermed endeligt godkendt.

Hvis kommunalbestyrelsen i forbindelse med regnskabets godkendelse træffer beslutning om ikke at fremsætte erstatningskrav i anledning af taggivende dispositioner, som revisionen har peget på, foreligger der en opgivelse af et tilgodehavende. For en sådan beslutning vil kommunalbestyrelsens medlemmer kunne blive ansvarlige, hvis opgivelsen ikke er rimeligt begrundet, f.eks. fordi et erstatningskrav burde være gennemført over for udvalgsmedlemmer eller ansatte.³⁵

Efter KSL § 54 skal kommunens årlige regnskab sendes til tilsynsmyndigheden sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed. Fristen for regnskabets indsendelse til tilsynsmyndigheden fastsættes af indenrigsministeren og det er i budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 7 bestemt, at indsendelsen skal ske inden udgangen af december måned. Det er endvidere fastsat, at et eksemplar af de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse med revisionsberetningen, samtidig skal sendes til revisionen.

9.4. Revisionen som legalitetskontrol

Ved de ændringer, der blev gennemført i 1980 af de kommunale styrelseslove,³⁶ blev en række bestemmelser om den kommunale tilsynsmyndigheds godkendelse af visse kommunale dispositioner ophævet. Det siges udtrykkeligt i de almin-

delige bemærkninger til ændringslovforslaget, at en følge af forslaget er, at tilsynsmyndighedernes systematiske, forudgående kontrol af, at kommunerne disponerer i overensstemmelse med de generelle retningslinier, bortfalder, og dermed fremover påhviler den kommunale revision.

En revision, der først 1-2 år efter en dispositions foretagelse påtaler fejl og mangler vil ikke have den fornødne præventive effekt. Revisionens værdi som legalitetskontrol er altså nøje forbundet med revisionens løbende fremsættelse af kritiske bemærkninger, eventuelt i form af delberetninger, jf. foran under 9.2.1.2.

Efter henstilling fra Kommunernes Lønningsnævn har indenrigsministeriet anmodet³⁷ samtlige tilsynsråd om at foranledige, at de revisorer, kommunerne har antaget med tilsynsrådets samtykke, bliver gjort opmærksomme på, at det er et led i revisionens opgaver med hensyn til at kontrollere, at årsregnskabet er i overensstemmelse med gældende love og bestemmelser, at påse overholdelse af § 5, stk. 2, i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 220 af 4. juni 1969 om Kommunernes Lønningsnævn (nu i § 5 i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 452 af 12. september 1978). Der kan efter denne bestemmelse ikke udbetales lønninger, som ikke har hjemmel i de af lønningsnævnet godkendte generelle bestemmelser, medmindre nævnet i det enkelte tilfælde har givet kommunen samtykke til at gøre undtagelse herfra. Ministeriet udtalte dog, at det var ufornuddent at give denne underretning til Kommunernes Revisionsafdeling, da revisionsafdelingen allerede var opmærksom på, at det er et led i revisionens opgave at påse overholdelsen af den nævnte bestemmelse.

Der er ved en bestemmelse i § 9 i den nævnte bekendtgørelse om Kommunernes Lønningsnævn sikret det fornødne grundlag for revisionens kontrol, idet det er fastsat, at der skal gives de kommunale revisionsmyndigheder underretning om lønningsnævnets beslutninger i henhold til bekendtgørelsens § 5.

Noter

1. Indledning

1. Der henvises herom til den foreliggende litteratur, f.eks. *Jens Jørgen Egholm og Niels Lauritzen: Kommunaløkonomi*, 1978, *Kjeld Graversen, Poul Erik Grohnheit og Niels Lauritzen: Kommunaløkonomisk planlægning*, 1979, *Anders Eldrup og Niels Lauritzen: Budgettering i staten og kommunerne*, 1981, samt *Anders Eldrup: Offentlige budgetter 1986*, alle i Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie, og *Jørgen Lotz: Kommunernes finansiering*, 3. udgave 1987. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
2. Der henvises herom til *Erik Harder: De kommunale opgaver. Kommunalfuldmagten*, 1965. Juristforbundets Forlag samt *Erik Harder: Dansk kommunalforvaltning II, Opgaver*. 2. udg. 1987, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
3. En kort gennemgang af dette spørgsmål findes i *Jørgen Lotz: Kommunernes finansiering*. 3. udgave 1987. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
4. Jf. *Ruth Nielsen: Retskilderne*, 1985, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, med yderligere litteraturhenvisninger. En drøftelse af spørgsmålet om forholdets naturs betydning for fortolkningen af andre retskilder og af, om forholdets natur overhovedet bør betragtes som en selvstændig retskilde, falder uden for nærværende bogs rammer.
5. Jf. om domstolenes udfyldende virksomhed *Ole Krarup: Øvrighedsmyndighedens grænser*. Juristforbundets Forlag 1969, side 26, 53 f, 59, 181 og 534 f. Der kan dog naturligvis ikke drages nogen direkte parallel mellem domstolenes virksomhed og indenrigsministeriets vejledende udtalelser.
6. Lovbekendtgørelse nr. 617 af 15. september 1986 om udgivelsen af en Lovtidende og en Ministerialtidende.
7. Lov nr. 210 af 16. maj 1984.

2. Bevillingsmyndigheden

1. *Preben Espersen: Kommunalforvaltning*. 7. udgave 1986. Forlaget Kommuneinformation, side 15 ff. *Erik Harder: De kommunale opgaver. Kommunalfuldmagten*. 1965. Juristforbun-

- dets Forlag, side 25 f. *Erik Harder*: Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver. 1987. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 13 f.
2. Bet. 894/1980, side 34 f.
 3. Bet. 420/1966. Kommuner og kommunestyre, side 20.
 4. *Jørgen Lotz*: Kommunernes finansiering. 3. udgave 1987. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, side 18 f.
 5. Bet. 894/1980, side 35 f.
 6. Jf. *Ernst Andersen*: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen. 1940. G.E.C. Gads forlag. Side 154 ff.
 7. Det i note 6 anførte værk side 159.
 8. Jf. fra de senere år vilkår stillet over for Farum og København.
 9. Indenrigsministeriets skrivelse af 18. oktober 1976 til statsrevisorerne; jf. bet. 894/1980 side 109.
 10. Lov nr. 309 af 4. juni 1986 § 16.
 11. Jf. indenrigsministeriets notat af 28. februar 1985 udsendt med indenrigsministeriets skrivelse af 6. marts 1985 til samtlige kommunalbestyrelser.
 12. Lov nr. 79 af 20. april 1908 om kommunale valg § 22, der først ophævedes ved den kommunale styrelseslov af 1968.
 13. Lov nr. 312 af 4. juni 1986.
 14. Lov nr. 629 af 23. december 1980.
 15. Bekendtgørelse nr. 683 af 20. december 1982 som ændret ved bekendtgørelse nr. 357 af 29. juni 1984, nr. 294 af 1. juni 1985 og nr. 786 af 26. november 1986. Jf. endvidere cirkulære nr. 24 af 7. marts 1984 og af 27. november 1986.
 16. Lov nr. 580 af 19. december 1985.
 17. Kommunernes Landsforening har i skrivelse af 13. marts 1975 udsendt vejledende retningslinier for overladelse af økonomiske beføjelser til skolenævn.
 18. Kommentar side 177.
 19. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. maj 1981.
 20. Indenrigsministeriets skrivelse af 25. juli 1984.
 21. Indenrigsministeriets skrivelse af 18. september 1973.
 22. Skrivelse af 17. december 1979 fra tilsynsrådet for Nordjyllands amt.
 23. Indenrigsministeriets skrivelser af 6. december 1985 og 11. juli 1986.
 24. Jf. *Espersen*: Delegation side 81 og Bet. 894/1980 side 134.
 25. Indenrigsministeriets skrivelse af 21. august 1985.
 26. Jf. *Espersen*: Delegation side 78 f og Bet. 894/1980 side 133 f.
 27. Jf. *Espersen*: Delegation side 77 f.
 28. Indenrigsministeriets skrivelse af 25. marts 1980.

29. Jf. *Espersen*: Delegation side 80.
30. Sådanne delegationsbestemmelser er fastsat i bekendtgørelse nr. 294 af 1. juni 1985 og bekendtgørelse nr. 786 af 26. november 1986.
31. Lov nr. 629 af 23. december 1980.
32. Kommentar side 181.
33. *Espersen*: Delegation side 107 og Bet. 894/1980 side 138.
34. Jf. *Espersen*: Delegation side 40 f og 98 samt Bet. 894/1980 side 124 f og 140 og indenrigsministeriets skrivelse af 30. marts 1979.
35. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. juli 1982.

3. Årsbudgettet

1. Betænkning 722/1974 side 48.
2. Betænkning 722/1974 side 48 f.
3. Budget- og regnskabssystemet pkt. 6.3.
4. *Espersen*: Beslutninger I side 55.
5. *Harder*: Grundtræk side 66.
6. Bevillingssystem side 5.
7. Betænkning 894/1980 side 36.
8. Bevillingssystem side 33.
9. Jf. *Harder*: Grundtræk side 65.
10. Indenrigsministeriets skrivelse af 6. marts 1985 til samtlige borgmestre med medfølgende notat af 28. februar 1985 om delegation af kompetence og ansvar for den økonomiske ressourceanvendelse i kommunerne. Indenrigsministeriets skrivelse af 6. marts 1985 til samtlige amtsborgmestre med medfølgende notat af 28. februar 1985 om delegation af kompetence og ansvar for den økonomiske ressourceanvendelse i amtskommunerne.
11. Jf. budget- og regnskabssystemets afsnit 6.3.1.
12. Betænkning 722/1974 side 51.
13. Bevillingssystem side 8.
14. Indenrigsministeriets skrivelse af 13. maj 1977.
15. Bestemmelsen om, at også de flerårige budgetoverslag skal være tilgængelige for kommunens beboere, er indsat ved lov nr. 204 af 28. maj 1975.
16. Kommentar side 45.
17. Bet. 798/1977 side 69.
18. Jf. bet. 722/1974.

19. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. april 1985.
20. Indenrigsministeriets skrivelse af 13. februar 1986.
21. Indenrigsministeriets skrivelse af 29. maj 1986.
22. *Espersen*: Beslutninger I side 94. Indenrigsministeriets skrivelse af 25. april 1984.
23. Grundtræk side 66 f.
24. Jf. Skolestyrelsesloven ved *Preben Espersen, Henrik Kemp og Claus Ulrich*. Juristforbundets forlag 1979. Side 151.
25. Jf. *Espersen*: Beslutninger II, side 34 f.
26. Kommentar side 115.
27. Indenrigsministeriets skrivelse af 10. oktober 1985.
28. Kommentar side 169.
29. Betænkning 722/1974, side 50.
30. Indenrigsministeriets skrivelse af 28. juni 1979.
31. Indenrigsministeriets skrivelse af 19. november 1984.
32. Jf. *Erik Harder*, Dansk kommunalforvaltning, Kommunalbestyrelsen, 4. udgave, 1982, side 360.
33. M.h.t. en nærmere belysning af spørgsmålet om kommunalbestyrelsesmedlemmers adgang til sagsakter henvises til en diskussion mellem *Preben Espersen og Kurt Nielsen* i UfR B 1982 side 94 ff, 238 ff, 350 ff og 419 f.
34. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. juli 1986.
35. Indenrigsministeriets skrivelse af 6. oktober 1986.
36. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. marts 1984.
37. Jf. kommentar side 76 f.
38. Indenrigsministeriets skrivelse af 6. juni 1985.
39. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. maj 1986, jf. også indenrigsministeriets skrivelse af 4. juli 1985.
40. Roskilde amts tilsynsråds skrivelse af 12. februar 1979.
41. Indenrigsministeriets skrivelse af 27. maj 1977.
42. Jf. Afstemningsregler, side 51.
43. Jf. Afstemningsregler, side 51.
44. Afstemningsregler, side 50 f.
45. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. maj 1986.
46. Jf. *Espersen*: Beslutninger II, side 27.
47. Indenrigsministeriets skrivelse af 25. april 1984.
48. Kommentar side 171 og *Espersen*: Beslutninger I side 54 f og Beslutninger II side 27.
49. Lov nr. 204 af 28. maj 1975.
50. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. september 1977.
51. Indenrigsministeriets skrivelse af 11. maj 1984.
52. Indenrigsministeriets skrivelse af 9. september 1976.
53. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. maj 1986.

54. Indenrigsministeriets skrivelse af 27. maj 1977.
55. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. september 1977.
56. Indenrigsministeriets skrivelse af 18. januar 1971.
57. Indenrigsministeriets skrivelse af 11. maj 1984.
58. Indenrigsministeriets skrivelse af 19. oktober 1979.
59. *Esperen*: Beslutninger II side 21.
60. Jf. budget- og regnskabssystemets afsnit 4.3. og 6.3.1.
61. Bevillingssystem side 14.
62. Indenrigsministeriets skrivelse af 30. november 1982.
63. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. marts 1983.
64. Indenrigsministeriets skrivelse af 30. juli 1982.
65. Jf. Roskilde amts tilsynsråds skrivelse af 12. februar 1979.
66. Jf. indenrigsministeriets skrivelse af 1. september 1982.
67. Kommentar side 173. *Esperen*: Beslutninger I side 55 og Beslutninger II side 27.

4. Budgetoverslagene

1. Bet. 108/1954 »Formen for købstadkommunernes overslag og regnskaber« side 17.
2. *Esperen*: Beslutninger I side 94 f.
3. Indenrigsministeriets cirkulære af 1. april 1970 til samtlige amtsråd og kommunalbestyrelser om kommunernes låntagning, økonomiske planlægning m.v., jf. indenrigsministeriets cirkulære af 17. juni 1970.
4. Bet. 722/1974 side 48 og 57.
5. Lov nr. 204 af 28. maj 1975.
6. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. november 1985.
7. Bet. 722/1974 side 56 f.
8. Jf. bet. 722/1974 side 48.
9. Bet. 722/1974 side 57 f.
10. Bet. 722/1974 side 56.
11. Jf. *Preben Espersen*: Planlægning og styring i den offentlige forvaltning. Danmarks Forvaltningshøjskoles skriftserie. Juristforbundets Forlag. København 1980. Side 35 ff.
12. Al den planlægning – hvorfor og hvordan? Planredegørelse 3. Finansministeriet, budgetdepartementet. 1983.
13. Planredegørelsens side 8.

5. Bevillingsbeslutninger uden for årsbudgettet

1. Folketingstidende, tillæg A, 1967-68, spalte 642.
2. *Espersen*: Beslutninger II side 44 f.
3. Indenrigsministeriets skrivelse af 31. marts 1981.
4. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. oktober 1977.
5. Betænkning 722/1974 side 53.
6. Indenrigsministeriets skrivelse af 4. december 1979.
7. Kommentar side 180f.
8. Indenrigsministeriets skrivelse af 8. december 1983.
9. Bevillingssystem side 15. I det af Kommunernes Revisionsafdeling udarbejdede normaludkast til regulativ for kasse- og regnskabsvæsen er i pkt. 4.3 optaget en bestemmelse om, at økonomiudvalget fastsætter de nærmere regler for forretningsgangen omkring behandling af tillægsbevillingssager.
10. *Espersen*: Beslutninger I side 56 og Beslutninger II side 41.
11. Indenrigsministeriets skrivelse af 27. marts 1972.
12. Indenrigsministeriets skrivelse af 21. marts 1983.
13. Indenrigsministeriets skrivelse af 22. juli 1982.
14. Bevillingssystem side 16.

6. Afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling

1. Jf. *Espersen*: Beslutninger II side 42 ff.
2. Skrivelse af 1. februar 1967. Skrivelsen er optaget som bilag til folketingsudvalgets beretning af 26. september 1967. Folketingstidende Tillæg B 1966-67 sp. 2303 ff.
3. Besvarelse af folketingsudvalgets spørgsmål 36. Folketingstidende Tillæg B 1966-67 sp. 2290.
4. Det er således ikke ganske korrekt, når det i bemærkningerne til ændringsforslaget blot anføres, at ændringen er af redaktionel karakter, Folketingstidende Tillæg B 1967-68 sp. 292.
5. Jf. *Espersen*: Beslutninger II side 45.
6. Indenrigsministeriets skrivelse af 13. november 1979.
7. Indenrigsministeriets skrivelse af 16. maj 1986.

7. Den løbende bevillingskontrol

1. Betænkning 722/1974 side 54.
2. Kommentar side 186.
3. Jf. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981.
4. Indenrigsministeriets skrivelse af 29. juli 1971.
5. Bevillingssystem side 18.
6. Indenrigsministeriets skrivelse af 16. december 1974.
7. Indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981.

8. Årsregnskabet

1. § 45 som ændret ved lov nr. 204 af 28. maj 1975.
2. Jf. *Harder*: Grundtræk side 75.
3. Jf. Bevillingssystem side 17.
4. Afsnit 6.2.
5. Indenrigsministeriets skrivelse af 13. maj 1982.
6. Jf. *Espersen*: Delegation side 45.
7. Lov nr. 572 af 19. december 1985, der trådte i kraft 1. januar 1987.
8. Jf. indenrigsministeriets skrivelse af 2. januar 1973.
9. Indenrigsministeriets skrivelse af 1. februar 1972.
10. Indenrigsministeriets skrivelse af 6. april 1981.
11. Jf. Kommentar side 45 om kommunens styrelsesvedtægts tilgængelighed for offentligheden.

9. Den kommunale revision

1. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. oktober 1970.
2. Indenrigsministeriets skrivelse af 24. november 1970.
3. Kommentar side 184.
4. Kommentar side 185.
5. Kommentar side 184 f.
6. Jf. indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981.
7. Indenrigsministeriets skrivelse af 8. marts 1973.
8. Kommentar side 182 f. Efter det af Kommunernes Revisionsafdeling udarbejdede normaludkast til revisionsregulativ pkt. 14 skal revisionen gøre bemærkning, hvis lovligheden af en post eller disposition må anses for tvivlsom.

9. Beretning nr. 32-1977/78. Bilag 6. Bilag til notat af 29. november 1978 til den europæiske revisionsret om grundlaget for gennemførelse af forvaltningsrevision i Danmark.
10. Betænkning 420/1966 »Kommuner og Kommunestyre« side 154.
11. Statsrevisorernes beretning af 31. maj 1976 om en undersøgelse af revisionen af Københavns og Frederiksberg kommuners bølgsikringsregnskaber.
12. Beretning nr. 5 1976-77.
13. Diskussionen fremgår af betænkning 894/1980 side 108 ff.
14. Indenrigsministeriets skrivelse af 7. juli 1978.
15. Betænkning 894/1980.
16. Side 112 f.
17. Bet. 894/1980 side 180.
18. I det af Kommunernes Revisionsafdeling udarbejdede normal-revisionsregulativ anføres i punkt 11:
 »Revisionen har ret og efter omstændighederne også pligt til at udvide revisionen udover det, der er anvist i dette regulativ, såfremt revisionen under arbejdets udførelse bliver opmærksom på forhold, der bør undersøges nærmere. Ved væsentlige udvidelser af revisionsarbejdet bør kommunalbestyrelsens godkendelse indhentes på forhånd.
 Kommunalbestyrelsen kan i øvrigt træffe aftale med Revisionsafdelingen om udførelse af andre opgaver og undersøgelser af revisionsmæssig, regnskabsmæssig eller driftsøkonomisk art end foreskrevet i nærværende regulativ. Dette gælder således også for Revisionsafdelingens særlige konsulentbistand i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder.«
19. Lov nr. 629 af 23. december 1980.
20. Betænkning afgivet af kommunaludvalget den 11. december 1980. Ændringsforslag nr. 18 af Fremskridtspartiet, Radikale, Venstre og Danmarks Retsforbund.
21. Artikel i Berlingske Tidende 1. juli 1984 af *Jørgen Grønne-gaard Christensen* om »Den kommunale selvrevision«.
22. Indenrigsministeriets skrivelse af 15. august 1984.
23. Indenrigsministeriets skrivelse af 2. maj 1985.
24. Weekend-avisen 26. juli 1985. »Kommuner taber millioner gennem svag revision«.
25. Budget- og regnskabsbekendtgørelsens § 6, stk. 2, føjer hertil »og om eventuelle andre spørgsmål vedrørende det pågældende regnskab«.
26. Indenrigsministeriets skrivelse af 31. marts 1981.
27. Indenrigsministeriets skrivelse af 23. november 1979.

28. Indenrigsministeriets skrivelse af 3. juli 1981.
29. Indenrigsministeriets skrivelse af 21. september 1982.
30. Indenrigsministeriets skrivelse af 2. september 1982.
31. Indenrigsministeriets skrivelse af 4. juni 1982.
32. Jf. *Erik Harder* i »Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver og tilsyn«. København 1979. Side 311.
33. Kommentar side 189.
34. Indenrigsministeriets skrivelse af 11. maj 1984.
35. *Erik Harder* i »Dansk Kommunalforvaltning II. Opgaver og tilsyn«. København 1979. Side 311.
36. Lov nr. 629 af 23. december 1980.
37. Indenrigsministeriets skrivelse af 2. februar 1971.

Bilag

Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 316 af 21. juni 1984 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

I henhold til § 37, stk. 2, § 38, stk. 2, § 45, stk. 1, § 46 og § 54 i lov om kommunernes styrelse, jfr. lovbe- kendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984, § 38, stk. 2, § 39, stk. 2, § 44, stk. 1, og § 46 i lov om Københavns kommunes styrelse, jfr. lovbe- kendtgørelse nr. 314 af 20. juni 1984, samt kgl. anordning nr. 560 af 13. november 1975 og nr. 169 af 8. april 1978, fastsættes:

§ 1. I »Budget- og regnskabssy- stem for kommuner og amtskom- muner« fastsætter indenrigsmini- steriet forskrifter vedrørende for- men for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regn- skab, samt regler om specifikation af de poster på årsbudgettet, hvor- til kommunalbestyrelsen ved det- tes endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

Stk. 2. Ændringer eller tilføjelser til »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner« træder i kraft ugedagen efter ud- sendelse fra ministeriet, med- mindre andet fastsættes i det ud- sendte materiale.

§ 2. Der skal være balance mel- lem indtægter og udgifter på års- budgettet og de flerårige budget- overslag.

Stk. 2. Ændringsforslag til for- slag til årsbudget skal angive, hvil- ken bevilling forslaget retter sig imod, samt med hvilket beløb be- villingen ønskes ændret. Balan- cen i årsbudgettet tilvejebringes ved forhøjelse eller nedsættelse af den kommunale indkomstskat, medmindre kommunalbestyrelsen vedtager at tilvejebringe balancen på anden måde.

Stk. 3. Perioden for de flerårige budgetoverslag fastsættes til 3 år. Ændringsforslag til de flerårige budgetoverslag skal have en så- dan specifikationsgrad, at oversig- ter i budget- og regnskabssyste- met, som enten skal indsendes til staten eller som skal foreligge i for- bindelse med budgetbehandlin- gen, umiddelbart skal kunne ud- fyldes. Ændringsforslag til de fler- årige budgetoverslag skal angive med hvilket beløb, posten ønskes ændret. Balancen i de flerårige budgetoverslag tilvejebringes ved forhøjelse eller nedsættelse af den kommunale indkomstskat, med- mindre kommunalbestyrelsen vedtager at tilvejebringe balancen på anden måde.

§ 3. Den regnskabsmæssige supplementsperiode løber fra regnskabsårets udgang til udgan-

gen af februar måned i det følgende regnskabsår. Kommunalbestyrelsen kan i kommunens kasse- og regnskabsregulativ fastsætte en kortere supplementsperiode, som dog ikke må fastsættes til at udløbe før den 15. januar.

§ 4. Kommunalbestyrelsen antager en sagkyndig revision, jfr. § 42 i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal give revisionen adgang til at foretage de undersøgelser m.v., denne finder nødvendige, og skal sørge for, at revisionen i øvrigt får de oplysninger og den bistand, som revisionen anser for påkrævet for udførelsen af hvervet.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen fastsætter de nærmere regler om revisionen i et revisionsregulativ.

§ 5. Revisionen afgiver en årsberetning om revisionen af årsregnskabet. Revisionen afgiver endvidere beretning i årets løb, når det er foreskrevet, eller revisionen finder det hensigtsmæssigt (delberetninger).

§ 6. I delberetninger redegøres for den udførte revision samt for forhold, der har givet anledning til bemærkninger, eller forhold i øvrigt, som revisionen har fundet anledning til at fremdrage. Revisionen skal gøre bemærkning, hvis den mener, at regnskabets poster ikke er i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens beslutninger, eller at der er handlet i strid med gældende love og bestemmelser, jfr. § 42 i lov om kommunernes styrelse.

Stk. 2. Beretningen forelægges økonomiudvalget og – for så vidt

angår bemærkninger, der ikke umiddelbart angår den forvaltning, der hører under økonomiudvalget – tillige den pågældende kommunale myndighed til besvarelse, inden kommunalbestyrelsen i et møde træffer afgørelse om revisionens bemærkninger og om eventuelle andre spørgsmål vedrørende det pågældende regnskab.

Stk. 3. Beretningen og kommunalbestyrelsens afgørelse herom indsendes til tilsynsmyndigheden senest 3 måneder efter modtagelsen af beretningen, dog senest samtidig med afgørelsen vedrørende revisionsberetningen om årsregnskabet, jfr. § 7. Samtidig sendes et eksemplar af afgørelsen til revisionen.

§ 7. Årsregnskabet aflægges af økonomiudvalget/magistraten til kommunalbestyrelsen, således at årsregnskabet kan afgives til revisionen inden 20. august det følgende år.

Stk. 2. Efter at revisionen af årsregnskabet er afsluttet, skal dette af revisionen forsynes med påtegning om, at revisionen er udført i overensstemmelse med revisionsregulativets bestemmelser.

Stk. 3. Revisionen afgiver inden den 15. november beretning om revisionen af årsregnskabet til kommunalbestyrelsen.

Stk. 4. Den i § 6, stk. 1 og 2, angivne fremgangsmåde finder også anvendelse på revisionens og kommunalbestyrelsens behandling af årsregnskabet.

Stk. 5. Kommunens årlige regnskab sendes inden udgangen af december måned til tilsynsmyndigheden sammen med revisions-

beretningen og de afgørelser, som kommunalbestyrelsen har truffet i forbindelse hermed. Samtidig sendes et eksemplar af afgørelsen til revisionen.

§ 8. Årsregnskabet aflægges i Københavns kommune af overborgmesteren til borgerrepræsentationen, således at årsregnskabet kan afgives til revisionen inden 20. august det følgende år.

Stk. 2. Københavns kommunes årlige regnskab sendes inden udgangen af juni måned det næstfølgende år til indenrigsministeren

sammen med revisionsberetningen og de afgørelser, som borgerrepræsentationen har truffet i forbindelse hermed.

§ 9. §§ 4-7 om revision m.v. finder ikke anvendelse for København kommune.

§ 10. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. juli 1984. Samtidig ophæves indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 381 af 3. august 1983 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen.

Forkortelsesliste

<i>Afstemningsregler:</i>	Jan Kobbarnagel og Poul Sveistrup: Afstemningsregler og afstemningsmetoder. Einar Harcks forlag. København 1967.
<i>Betænkning 722/1974:</i>	Betænkning vedrørende det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner. Betænkning 722/1974.
<i>Betænkning 894/1980:</i>	Kommunale styrelsesformer og kommunalpolitikernes arbejdsvilkår m.v. Betænkning 894/1980.
<i>Bevillingssystem:</i>	Det kommunale bevillingssystem. Kommunernes Landsforening og Kommunernes Revisionsafdeling. Kommunetryk 1984.
<i>Budget- og regnskabsbekendtgørelsen:</i>	Bekendtgørelse nr. 316 af 21. juni 1984 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.
<i>Budget- og regnskabs-systemet:</i>	Det af indenrigsministeren foreskrevne »Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner«.
<i>Espersen: Beslutninger I:</i>	Preben Espersen: De kommunale beslutninger. Juristforbundets forlag 1970.
<i>Espersen: Beslutninger II:</i>	Preben Espersen: De kommunale beslutninger. Anden del. Juristforbundets forlag 1973.
<i>Espersen: Delegation:</i>	Preben Espersen: Delegation i kommunestyret. Jurist- og Økonomforbundets forlag 1985.
<i>Harder: Grundtræk:</i>	Erik Harder: Dansk kommunestyre i grundtræk. 4. udgave. Forlaget Kommuneinformation 1985.
<i>Kommentar:</i>	Lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Preben Espersen og Erik Harder. 6. udgave. Normalstyrelsesvedtægt og normalforretningsorden med kommentarer af Preben Espersen. 5. udgave. Jurist- og Økonomforbundets forlag 1985.
<i>KSL:</i>	Lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse.

Normalrevisionsregulativ:

Normalrevisionsregulativ udarbejdet af Kommunernes Revisionsafdeling.

Normalstyrelsesvedtægt(er):

Normalstyrelsesvedtægt for kommuner. Indeholdt i indenrigsministeriets cirkulære nr. 62 af 27. april 1981. Normalstyrelsesvedtægt for amtskommuner. Indeholdt i indenrigsministeriets cirkulære nr. 63 af 27. april 1981. Normalstyrelsesvedtægterne er ændret ved indenrigsministeriets cirkulære nr. 88 af 29. juni 1984.

Normaludkast til kasse- og regnskabsregulativ:

Det af Kommunernes Revisionsafdeling udarbejdede normaludkast til regulativ for kommunens kasse- og regnskabsvæsen. Februar 1986.

Stikordsregister

- Administrationsordninger 22 f
- Administrativ praksis 12 f
- Afbrydelse af møde 70
- Afgivelse af årsregnskab til revisionen 104
- Afgørelse af revisionsbemærkninger 119 ff
- Afholdelse af udgifter uden forudgående bevilling 88 ff
- Afskrivning af uerholdelige beløb 28
- Afstemning, procedureforslag 66
- Afstemning, protest mod 66
- Afstemning, rækkefølge 66
- Afstemning, samlede budget 70
- Afstemning, ændringsforslag 62 ff
- Afviselser mellem budget- og regnskabstal 82, 101
- Afvisende mening 52
- Aktivitetsrammer 25 f
- Almindelige retsgrundsætninger 12
- Anliggender, kommunale 19
- Anlægsarbejder 36, 42 ff
- Anlægsbevillinger 42 ff
- Anlægsbevillinger, tillægsbevilling 82
- Anlægsregnskaber 103
- Anvisning 94 f
- Attestation 94 f
- Autoriserede oversigter 15
- Autoriseret kontoplan 15
- Balance, årsbudget 35, 68, 70, 73
- Begrænsninger i bevillingsmyndigheden 24 ff
- Bemærkninger til budget 81
- Bemærkninger til regnskab 103
- Berigtigelse ved regnskabsafslutning 88
- Beslutninger vedr. bevillinger 87
- Besparelser 79, 83
- Besparelser, ikke konkretiserede 68 f
- Betingede bevillinger 31, 36, 44
- Bevilling 35 ff
- Bevillingsbeslutninger uden for årsbudgettet 79 ff
- Bevillingskontrol 93 ff
- Bevillingskontrol, revisionens 97
- Bevillingskontrol, stående udvalg 95 f
- Bevillingskontrol, økonomiudvalget 96 f
- Bevillingsmyndigheden 19 ff
- Bevillingsmyndighed, kommunalbestyrelsens 19 ff
- Bevillingsmæssige funktion, årsbudget 35 ff

Bevillingsniveau 24, 31, 37, 39, 67
 Bevillingsoversigt 36
 Bevillingsrammer 24, 38, 96
 Bilagsbehandling 95
 Bilagskontrol 95
 Bilag til regnskab 105 f
 Bogføring, kommunens 93 f, 109
 Borgmester, afgørelse af hastesager 90 f
 Bruttobevillinger 41 f
 Budget, se tillige årsbudget
 Budgetbemærkninger 36 f, 39, 42, 52, 81
 Budgetforslag, 1. behandling 56
 Budgetforslag, 2. behandling 57 ff
 Budgetforudsætninger 44, 49, 57, 81
 Budgetinformation 45 ff
 Budgetkontrol 81, 93 ff
 Budgetkæde 74
 Budget- og regnskabsråd 15
 Budget- og regnskabssystem 15 ff
 Budgetoverslag 71 ff
 Budgetoverslag, form 73
 Budgetreguleringskonti 68 f
 Budgetrevisioner 74
 Centrale myndigheder 19, 33, 36, 47, 101
 Danmarks Statistik 101
 Decentralisering 21, 114, 118
 Delberetninger 112
 Delegation 24, 38 ff
 Delegation til private 29 f
 Delegationsforbud 21 f, 27 ff, 38, 121
 Delegationsforbud, afgørelse af revisionsbemærkninger 121
 Dispositionskritik 115
 Domspraksis 12
 Driftsbevillinger 37 ff
 Driftsbevillinger, tillægsbevillinger 81
 Efterbevillinger 88, 90
 Ekstraskat 33 f
 Enkeltpersoner, oplysning om 106 f
 Eventualrettigheder 101 f
 Finansiell dækning 82 f
 Finansielle funktion, årsbudget 33 ff
 Finansieringsoversigter 71 f
 Flerårige budgetoverslag 72 ff
 Flerårsbudgetter 22
 Folkevalgte revisorer 115
 Forholdets natur 12
 Fortolkning 12
 Forudsætninger, budget 81
 Forvaltningsrevision 23, 113 ff
 Forældrebetaling 29 f
 Frederiksberg 25
 Frikommuneforsøg 23
 Frist for indsendelse af årsregnskab 123
 Frist for ændringsforslag 58 ff
 Funktionsdeling 20, 22
 Garantiforpligtelser 31, 101 f
 Genbevilling 40 f, 44
 Gymnasier 27, 50

Handlingsprogrammer 76	Kommunale tilsynsmyndighe-
Hastesager 90 f	der 118 f
Hovedfunktionsniveau 38, 67	Kommunalfuldmagt 11
Hovedstadsråd 14	Kommunallovskommissionen
Hvile-i-sig-selv-princip 11	20
	Kommunalretlige grundsætning-
Indstillinger, udvalgs 28 f	ger 12
Informationspligt, budget 45 ff	Kommunalt nærdemokrati 54
Informationssystemer 24	Kommunalt selvstyre 19, 21
Inhabilitet, revisionsbemærk-	Kommunernes Landsforening
ninger 122 f	108
Interne arbejdsdokumenter 55,	Kommunernes Lønningsnævn
105 f	124
Internt arbejdsmateriale 55,	Kommunernes Revisionsafde-
105 f	ling 16, 49, 52, 70, 94, 108 f
Investeringsoversigt 71 f	Kompenserende besparelser,
Investeringsplaner 43	forslag til 83
	Konsekvensberegninger 59, 74
	Konteringsregler 15
Kalkulatoriske beløb 80 f, 88,	Kontrolforanstaltninger 115
90	Kontrolforanstaltninger, kritisk
Kapitalposter 45	gennemgang af 112
Kautions- og garantiforpligtel-	Københavns kommune 14, 25,
ser 101 f	27, 50, 55 f
Kasse- og regnskabsregulativ	
16, 49, 52, 70, 87, 94 f, 109	Langfristede lån 45
Kasse- og regnskabsudvalg 48	Langtidsbudgetter 75 f
Kildeskatteordning 35	Langtidsplanlægning 22, 75 f
Kommunalbestyrelsen, almin-	Legalitetskontrol, revisionens
delig karakteristik 19 f	123 f
Kommunale anliggender 19	Lighedsgrundsætning 60
Kommunale fællesskaber 32,	Likviditetsbudget 34 f
85 ff, 119	Lovpåbudte foranstaltninger 88
Kommunale nøgletal 46	ff, 90, 94
Kommunale revision 108 ff	Lovtidende 13 f
Kommunale styrelseslovgivning	Lukkede døre 56, 84, 104, 120 f
13 f	Løbende bevillingskontrol 93
Kommunale styrelsesvedtægter	ff
14 f, 32, 53, 81, 97	Låneoptagelser 25, 31, 73

Mer- eller mindreudgifter 81
 Merudgifter, kommunale fællesskaber 86 f
 Mindreindtægter 82
 Mindreudgifter 44

 Negative budgetreguleringskonti 68 f
 Nettobevillinger 41 f
 Nærdemokrati, kommunalt 54
 Nødret 92

 Observatørordning, økonomiudvalg 51
 Offentlighed i forvaltningen 55, 106
 Offentlighed, interne arbejdsdokumenter 105
 Offentlighed, revisionsberetning 106 f
 Offentlighed, årsbudget 45 ff, 105
 Offentlighed, årsregnskab 105 ff
 Offentligt møde 56, 84, 104, 120 f
 Omdisponeringer 40
 Omplaceringer, budgetbeløb 87
 Opgavefordeling 20 f
 Opgivelse af tilgodehavende 123
 Oplysninger, revisionens adgang til 110
 Oplysningsmæssige funktion, årsbudgets 45 ff
 Overskridelser 79 ff

 Pantsætning 31
 Personalerammer 36

 Planinformationsudvalget 76
 Politisk styregruppe, budget, 53 f
 Pris- og lønskøn 37, 49, 82
 Private institutioner 109 f
 Procedureforslag 66
 Protest mod afstemning 66 f
 Påtegning om vedtagelse af årsbudget 70

 Rammebevillinger 24, 91
 Rapporteringskontrol 24
 Regnskab, se tillige årsregnskab
 Regnskabsanalyser 103 f
 Regnskabsbemærkninger 103
 Regnskabsbilag 105
 Regnskabsforklaring, afvigelser 103
 Regulativ, kasse- og regnskabsvæsen 16, 49, 70, 87, 94, 109
 Regulativ, revision 16, 109, 118
 Reservationer, årsbudget 68 f
 Resultatorienteret revision 113 f
 Retlig udfyldning 12 f
 Retsgrundsætninger 12
 Retskilder 12 f
 Revision, den kommunale 108 ff
 Revisionens tavshedspligt 110
 Revisionens undersøgelser 110
 Revisionsbemærkninger, afgørelse af 119 ff
 Revisionsbemærkninger, behandling af 119 ff
 Revisionsbemærkninger, inhabilitet 122 f
 Revisionsberetning 103 ff, 112, 118

Revisionsberetning, offentlighed 105 f
 Revisionspåtegning 119
 Revisionsregulativ 16, 109, 118
 Revisorer, folkevalgte 115
 Rullende budgetlægning 74
 Rådighedsbeløb 43 ff, 79

 Sagkyndig revision 108 ff
 Sagkyndig revision, bevillingskontrol 97
 Sagsindsigt 55 f, 119
 Samarbejdsaftaler, kommunale 32, 85 ff, 119
 Sektorplaner 22, 76
 Selvejende institutioner 109 f, 122 f
 Selvstyre, kommunalt 19
 Sideordnede forslag 62 f
 Skattenedsættelse 33 f
 Skatteudskrivning 33 f, 35, 57, 68, 73, 83
 Skatteudskrivningsret 24 f
 Skattevalg 25
 Skolefritidsordning 29 f
 Skolekommission 50 f
 Skolenævn 26, 50
 Skoleråd 27, 50
 Skolestyrelsesloven 26 f, 50 f
 Skyldige økonomiske hensyn 113, 118
 Sociale område, revision 109
 Specifikation, poster på årsbudgettet 67
 Stedfortræderindkaldelse 57 f
 Stemmeligbed 67
 Styregruppe, budgetforbedrende arbejde 53 f
 Styrelseslovgivning, kommunale 13 f
 Styrelsesvedtægter 14 f, 32, 53 f, 81, 97
 Styrelsesvedtægt, bevillingskontrol 94 ff
 Stående udvalg 28, 30, 31, 36, 52 ff
 Stående udvalg, bevillingskontrol 95 f
 Stående udvalg, budgetforslag 51 ff
 Supplementsperiode 105
 Sædvaneret 12
 Særlige udvalg 53 f

 Takster 28 ff, 42
 Takster for kommunale ydelser 28 ff
 Takster, forsyningsvirksomheder 28 f
 Tavshedspligt 106 f
 Tavshedspligt, revisionens 106, 110
 Tidsperspektiv, budgetlægning 75 f
 Tillægsbevillinger 27 f, 45, 79 ff
 Tillægsbevillinger, anlægsbevillinger 44
 Tillægsbevillinger, kommunale fællesskaber 85 ff
 Tillægsbevillinger, retlige funktion 79 ff
 Tillægsbevillinger, rådighedsbeløb 45
 Tillægsbevillingssager, behandling af 83 ff
 Tilsynsmyndigheder, kommunale 118 f
 Totalbudget 34 f

Ubevilget forbrug 88	og ungdomsskolevirksomhed 50
Udbygningsplaner 22	
Udfyldning, retlig 12 f	
Udskrivning, skat 33 f, 35, 57, 68, 73, 83	Økonomisk-kritisk revision 23, 112 ff
Udskrivningsgrundlag 35	Økonomisk planlægning 22, 74 ff
Udskrivningsprocent 35	Økonomiudvalg 30, 48 ff
Udtalelsesret, økonomiudvalget 30	Økonomiudvalg, bevillingskontrol 96 f
Udvalgsprotokol 52	Økonomiudvalg, koordinerende funktion 49 f
Uerholdelige beløb 28	
Uforbrugte driftsbevillinger 40 f	
Underskud 83	Åbne døre 56, 84, 104, 120 f
Undersøgelser, revisionens 110	Årsbudget 33 ff
Underændringsforslag 63 ff	Årsbudget, form 73
Ændring af bevillingsbeslutninger 87	Årsbudget, offentlighed 45 ff, 105
Ændringsforslag 58 ff	Årsbudget, reservationer 68 f
Ændringsforslag, afstemninger 62 ff	Årsbudget, retlige funktioner 33 ff
Ændringsforslag, budgetoverslag 73	Årsbudget, udarbejdelse 48 ff
Ændringsforslag, frist for 58 ff	Årsregnskab 101 ff
Ændringsforslag, meddelelse om 61	Årsregnskab, frist for indsendelse 123
Ændringsforslag, rækkefølge ved afstemning 65 ff	Årsregnskab, offentlighed 105 ff
Ændringsforslag, skolevæsen	Årsregnskab, økonomiudvalgets aflæggelse 101 f