

1. Byrådsmedlem Bent Maigaard  
[Bent.maigaard@mail.dk](mailto:Bent.maigaard@mail.dk)

2. Byrådsmedlem Asger Diness Andersen  
Ørslevvej 167,  
4760 Vordingborg

3. Statsamtmanden for Vestsjællands Amt  
[vestsjaellands@statsamt.dk](mailto:vestsjaellands@statsamt.dk)

4. Vordingborg Kommune  
[sekr@vordbkom.dk](mailto:sekr@vordbkom.dk)

Dato: **28 JUNI 2006**  
Kontor: STYR.  
J.nr.: 2004-2070/397-1

Sagsbeh.: JL  
Fil-navn: Diness A -Maigaard-vs-statsamt

**[til tit 1]** I brev af 28. januar 2004 rettede De sammen med byrådsmedlem Asger Diness Andersen henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i anledning af Tilsynsrådet for Storstrøms Amts udtalelse af 19. december 2003 vedrørende Vordingborg Kommunes budget, regnskabs- og revisionsprocedurer. Henvendelsen er fulgt op ved breve af 19. april 2004 og 6. februar 2005 ligesom De og Asger Diness Andersen har erindret om sagen i mail af 1. februar 2006 og 29. marts 2006 samt ved telefonisk henvendelse til ministeriet.

**[til tit 2]** I brev af 28. januar 2004 rettede De sammen med byrådsmedlem Bent Maigaard henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet i anledning af Tilsynsrådet for Storstrøms Amts udtalelse af 19. december 2003 vedrørende Vordingborg Kommunes budget, regnskabs- og revisionsprocedurer. Henvendelsen er fulgt op ved breve af 19. april 2004 og 6. februar 2005 ligesom De og Bent Maigaard har erindret om sagen i mail af 1. februar 2006 og 29. marts 2006 samt ved telefonisk henvendelse til ministeriet.

**[til tit 1 og 2]**

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har på baggrund af sagen, herunder Deres spørgsmål og Tilsynsrådets udtalelse af 19. december 2003 fundet anledning til at behandle følgende spørgsmål:

1. Må de i Deres brev af 20. oktober 2003 omhandlede udgifter anses for driftsudgifter eller anlægsudgifter?
2. Kan de omhandlede udgifter anses for omfattet af den kommunale styrelseslovs § 40, stk. 2, 3. pkt. (kalkulatoriske udgifter)?
3. Kan de omhandlede driftsudgifter afholdes inden for økonomiudvalgets samlede bevillingsramme?
4. Er der afgivet tilstrækkelige bemærkninger til regnskabet for 2002?
5. Er der sket en efterfølgende godkendelse af afvigelser mellem budgettet og regnskabet for 2002, og hvornår er den efterfølgende godkendelse sket?

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har nu afsluttet behandlingen af sagen.

For så vidt angår spørgsmål 1 finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at de i Deres brev af 20. oktober 2003 til Tilsynsrådet for Storstrøms Amt omhandlede udgifter må anses for driftsudgifter (dranst 1), som også anført af Vordingborg Kommune i brev af 20. november 2003 og af tilsynsrådet i rådets udtalelse af 19. december 2003. Afholdelsen af de pågældende udgifter må derfor vurderes i overensstemmelse med reglerne om driftsudgifter.

For så vidt angår spørgsmål 2 kan de i Deres brev af 20. oktober 2003 omhandlede udgifter efter de foreliggende oplysninger ikke anses for at være kalkulatoriske udgifter, idet udgifterne efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse ikke ses at være af en sådan art, at kommunen har haft pligt efter lovgivningen til at afholde dem.

De pågældende udgifter må således efter ministeriets opfattelse anses for omfattet af reglen i styrelseslovens § 40, stk. 1, hvorefter de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen her taget stilling, afgiver den bindende regel for årets kommunale forvaltning.

For så vidt angår spørgsmål 3 er de driftsudgifter, der er nævnt i Deres brev af 20. oktober 2003, således omfattet af den dispositionsfrihed, som kommunalbestyrelsen har tillagt økonomiudvalget til at foretage omplaceringer inden for den samlede bevillingsramme, som er givet for økonomiudvalgets område. De pågældende udgifter har således efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kunnet afholdes inden for den samlede bevillingsramme, som økonomiudvalget har fået tildelt i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelse af Vordingborg Kommunes budget for 2002.

For så vidt angår spørgsmål 4 bemærkes, at da der ikke i styrelsesloven eller i de retsregler, der er udstedt med hjemmel heri, er specifikke krav til, under hvilke betingelser regnskabsbemærkninger skal afgives, finder ministeriet ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de bemærkninger, der er afgivet i forbindelse med Vordingborg Kommunes regnskab for 2002, ikke kan anses for at opfylde de krav til regnskabsbemærkninger, der er fastsat i "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".

For så vidt angår spørgsmål 5 skal Indenrigs- og Sundhedsministeriet udtale, at ifølge udskriften af beslutningsprotokollen fra byrådsmødet den 17. september 2003, hvor Vordingborg Kommunes regnskab for 2002 blev godkendt, har kommunalbestyrelsen ikke truffet særlige beslutninger angående afvigelser mellem bevillinger og regnskab. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse har byrådet således på mødet godkendt afvigelserne i regnskabet.

Her følger en gennemgang af sagens baggrund og derefter Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelser:

#### **Sagens baggrund:**

Det fremgår af sagen, at Vordingborg Byråd på sit møde den 21. maj 2003 behandlede Vordingborg Kommunes Beretning og Regnskab for 2002. Af beslutningsprotokollen fremgår, at byrådet besluttede at afgive regnskabet til Kommunernes Revision.

På mødet den 17. september 2003 behandlede byrådet det reviderede regnskab for 2002 med revisionens beretning. Det fremgår af beslutningsprotokollen, at byrådet godkendte beretningen. Det fremgår videre, at revisionen havde bemærkninger til kommunens ældreboligregnskaber. Revisionens konklusion i beretningen for regnskabsåret 2002 havde følgende ordlyd:

"Det er vor opfattelse, at årsberetningen giver et retvisende billede af kommunens aktiver, passiver og finansielle stilling pr. 31. december 2002, samt at resultatet af kommunens aktiviteter for regnskabsåret 1. januar – 31. december 2002 er i overensstemmelse med den danske lovgivnings krav til regnskabsaflægelsen."

Ved brev af 26. september 2003 bad De med henvisning til Vordingborg Kommunes regnskab for 2002 Tilsynsrådet for Storstrøms Amt om at vurdere en række spørgsmål opstillet i 25 punkter vedrørende bevillinger, budget, institutioners overførselsadgang, godkendelsesprocedurer mv.

Efter aftale med tilsynsrådets formand konkretiserede De i brev af 20. oktober 2003 spørgsmålene til, hvorvidt byrådet havde givet anlægsbevillinger til følgende udgifter:

Telefonsystem	1.844.000 kr.
Kontormaskiner	555.000 kr.
Kørselskontor	489.000 kr.
Rådhusvedligeholdelse	1.900.000 kr.

Endvidere anførte De i brevet af 20. oktober 2003, at udgifter i størrelsesorden 12.528.000,- kr., dog bortset fra 2 - 4 mio. kr., der efter Deres opfattelse kunne henføres til større renteudgifter og ompostering af puljebeløb, måtte anses for at være forbrugt uden bevilling. Det fremgik, at De ikke anså det for en hensigtsmæssig fremgangsmåde, at der i forbindelse med regnskabsafslutningen "automatisk" blev givet en tillægsbevilling til dækning af merforbrug.

Tilsynsrådet forelagde i brev af 22. oktober 2003 begge Deres henvendelser for Vordingborg Byråd med anmodning om en udtalelse. Tilsynsrådet oplyste i brevet af 22. oktober 2003, at rådets formand over for Dem havde oplyst, at rådets opgave er at føre tilsyn med, om kommunerne overholder lovgivningen, og at besvarelse af generelle spørgsmål falder uden for rådets opgaver. Tilsynsrådet henstillede i øvrigt til byrådets overvejelse, i hvilket omfang det ville være hensigtsmæssigt at inddrage kommunens revision i besvarelsen, herunder hvorvidt revisionen skulle indbydes til et møde i byrådet, hvor De fik lejlighed til at rette Deres spørgsmål til revisionen.

Det fremgår endvidere af sagen, at tilsynsrådet ved brev af 1. oktober 2003 fra Vordingborg Kommune bl.a. fik tilsendt en kopi af Kommunernes Revisions notat af 19. maj 2003 om "Kommunalbestyrelsens behandling af årsregnskabet".

I Kommunernes Revisions notat af 19. maj 2003 anføres bl.a., at det af revisionspåtegningen fremgår, at årsregnskabet ikke er behæftet med så væsentlige fejl og mangler/usikkerheder mv., at revisionen måtte tage forbehold eller give supplerende oplysninger i revisionspåtegningen.

I brev af 20. november 2003 besvarede Vordingborg Byråd tilsynsrådets anmodning om en udtalelse. Af kommunens udtalelse fremgår bl.a. følgende:

"Der skal henvises til bevillingsniveauet i Vordingborg Kommune, som er på udvalgsniveau. For drift og anlægsbevillinger på hovedkonti 0-6 afgives bevillingerne netto. På hovedkonti 7 og 8 afgives de brutto.

Dette forhold er beskrevet i beslutning af Byrådet, den 19. december 2001, om ændring af afsnit 4.4 bevillingsniveau i Kasse- og regnskabsregulativet, jf. bilag 1.

I henhold til denne beslutning ser Vordingborg Kommune, at kommunens udgifter og indtægter er afholdt indenfor udvalgets samlede bevilling. Der skal i den anledning henvises til kommunens regnskab 2002, jf. bilag 2, Beretning og regnskab 2002, jf. bilag 3 og forventet regnskab 2002, jf. bilag 4.

#### Anlæg

Som angivet i bilagene 2-4 er der en netto anlægsbevilling for økonomiudvalget. De refererede poster er i regnskab 2002 registreret som dranst 3, men skulle rettelig være registreret som dranst 1, da de nu og tidligere har været opfattet som løbende drift.

#### Drift

Som angivet i bilagene 2-4 er regnskab og bevillinger afstemt. Der er i de anførte bilag redegjort for forskydninger, som kan betragtes som kalkulatorisk merforbrug.

#### Generelt skal følgende bemærkes:

Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til Byrådet, hvilket sker i henhold til § 45 i Lov om kommuners styrelse. Byrådet overgiver herefter regnskabet til revision førend den endelige stillingtagen til regnskabet finder sted. Dette fandt sted på Byrådets møde den 21. maj 2003, jf. bilag 5.

Dette betyder, at Byrådet ikke "skal" træffe beslutning om regnskabets godkendelse. (jf. note 5 i Lov om kommunernes styrelse, 3. udgave, med kommentarer af Emil le Maire og Niels Preisler, Jurist- og økonomforbundets Forlag)

Dog står der i § 45, stk. 1:

Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden for en af indenrigsministeren frist (inden 1. juni). Regnskabet skal ledsages af en fortegnelse over kommunens kaution- og garantiforpligtelser. Herudover skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb (og note 4 i Lov om kommunernes styrelse, 3. udgave, med kommentarer af Emil le Maire og Niels Preisler, Jurist- og økonomforbundets Forlag).

Derfor har Vordingborg Kommune taget stilling til afvigelse, også for 4. kvartal i regnskab 2002. Skrivelse fra kommunens revision bekræfter også dette, og samtidig er dette almindelig praksis i landets øvrige kommuner, jf. bilag 5.

På Byrådets møde den 17. september 2003 godkendte man regnskabet med revisionens bemærkninger, jf. § 45 stk. 2 i Styrelsesloven (inden udgangen af september), jf. bilag 6."

Tilsynsrådet behandlede sagen på et møde den 19. december 2003, hvorefter rådet afgav følgende udtalelse:

"Tilsynsrådet har forstået Deres henvendelse således, at Vordingborg Byråd efter Deres opfattelse i regnskabsåret 2002 har set gennem fingre med, at kommunen har "brugt op mod 20 mill. kr., uden at der er bevillingsmæssig dækning for beløbet". Hertil kommer, at De undrer Dem over, at heller ikke Kommunernes Revision har givet en påtale. Endvidere føler De Dem utryk ved, at der efter Deres opfattelse hersker nogen uklarhed om, hvornår et byråd kan og skal "godkende" bevillingsoverskridelser og det samlede regnskab.

§ 40, stk. 1 og 2 i loven om kommunernes styrelse lyder:

.....

Reglens stk. 2, 1. og 2. pkt. fastslår den hovedregel, som De selv er bekendt med. 3. pkt. i stk. 2 fastslår imidlertid en praktisk vigtig undtagelse: "foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning" — såkaldte kalkulatoriske udgifter - kan "om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt".

Baggrunden for reglen er i korthed, at lovgiver, som har overladt en meget stor del af de borgervendte opgaver til kommunerne, har fundet, at det ville være uacceptabelt, om en kommune kunne "smække kassen i" over for borgerne under henvisning til, at der endnu ikke var givet bevilling til noget, som kommunen under alle omstændigheder kunne blive dømt til at betale. Om den nærmere baggrund for den nuværende affattelse af reglen henvises til s 88 — 91 i "Kommunal bevillingsret" (1987) af Preben Espersen. (Kopi vedlægges)

Det fremgår af sagen, at Kommunernes Revision har vurderet, at driftsudgifterne kunne betegnes som kalkulatoriske, og at de derfor er afholdt uden forudgående bevilling,

§ 45 stk. 1 og 2 i loven lyder:

.....

I note 5) til bestemmelsen i den kommenterede udgave af loven (s. 182) står:

"Alle kommunalbestyrelsesmedlemmer må således have mulighed for at gøre sig bekendt med årsregnskabet, så snart det foreligger fra økonomiudvalget, og medlemmerne må 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 nærmere undersøgelser af bestemte områder. Kommunalbestyrelsens afgivelse af regnskabet til revisionen indebærer en stillingtagen til, at regnskab med bilag foreligger i foreskrevne form, således at regnskabet kan undergives revision. Derimod skal kommunalbestyrelsen ikke træffe beslutning om godkendelse af regnskabet, inden det afgives til revisionen."

Efter tilsynsrådets opfattelse er det afgørende, at byrådets medlemmer reelt forholder sig til de "væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb", der måtte forekomme. Så vidt det er rådet bekendt, kan nogle udgifts- og især indtægtsposter først opgøres endeligt et par måneder efter regnskabsårets afslutning. Det gælder bl.a. for nogle af de store kalkulatoriske opgaveområder. Hvis byrådets flertal accepterer visse bevillingsoverskridelser betragtes det som en de facto godkendelse, jfr. den kommenterede udgave af loven (s.171):

"Det ligger i selve bevillingssystemets natur, at bevillinger er forudgående. Af praktiske grunde accepteres imidlertid i et vist omfang efterbevillinger, herunder ubevilget forbrug, der først berigtiges ved regnskabsafslutningen. Bestemmelsen i § 40, stk. 2, 2. pkt. er ikke i sig selv til hinder for, at en kommunalbestyrelse giver bevilling til dækning af allerede afholdte udgifter ...."

Grænserne for, hvad der normalt accepteres, er blevet nærmere fastlagt i praksis. Det er ikke det samme som at sige, at grænsedragningen er helt vilkårlig. Således har tilsynsrådet flere gange påtalt tilfælde, hvor kommuner har iværksat nye foranstaltninger uden den fornødne bevilling.

Det fremgår af den foreliggende sag, at økonomiudvalget d. 5. marts 2003 tog til efterretning, at det foreløbige regnskab tydede på et driftsresultat på netto 2,6 mill. kr., at økonomiudvalget fremlagde "Vordingborg Kommunes regnskab for 2002" for byrådet, der på møde d. 21. maj 2003 vedtog, at regnskabet skulle "fremsendes til Kommunernes Revisionsafdeling til behandling".

Det fremgår endvidere, at kommunens revision har vurderet de bemærkninger, byrådets flertal gav i maj 2003 som fyldestgørende. Den endelige godkendelse af regnskabet skulle byrådet først give, da det havde kendskab til den kritiske gennemgang, der er foretaget af revisionen. Dette skete på byrådets møde d. 17. sept. 2003. Herefter er regnskabet blevet sendt til bl.a. tilsynsrådet. Det er ikke rådets opgave at "overreferere" revisionen, men især som led i sin legalitetskontrol at se på, om det reviderede regnskab med bemærkninger afslører, at den enkelte kommune har overtrådt lovgivningen, samt om kommunalbestyrelsen træffer beslutning om adækvate foranstaltninger til forbedring af regnskabsprocedurer etc.

Efter drøftelse med Kommunernes Revision skal tilsynsrådet udtale om de eksempler, De har anført på bevillingsoverskridelser:

De har som ubevilgede anlægsudgifter peget på:

(konto 651104) Telefonsystem	1.843.464 kr.
( " 651502) Kontormaskiner	555.000 "
( " 651503) Kørselskontor	489.000 "
( " 650103) Rådhusets vedligeholdelse	1.900.258 "

I lovkommentaren står som note til § 40 (s. 168):

"For anlægsposterne gælder der ikke noget krav om, at budgettet skal indeholde en bevillingsmæssig stillingtagen. Iværksættelse af et anlægsarbejde kræver, at der foreligger en anlægsbevilling, og denne kan gives i årsbudgettet eller på ethvert tidspunkt i budgetåret. En anlægsbevilling kan være ét- eller flerårig, afhængig af det pågældende anlægsarbejdes tidsmæssige udstrækning".

Det fremgår imidlertid af byrådets udtalelse af 20. november 2003, at "de refererede poster .... skulle rettelig være registreret som dranst 1, da de nu og tidligere har været opfattet som løbende drift".

Revisionen har bekræftet, at den mundtligt har afgivet bemærkning til kommunens ledelse om, at disse udgifter burde have været regnskabsført som driftsudgifter, men at den skønnede, at bemærkningen ikke var så væsentlig, at den burde medtages i den skrevne revisionsberetning. Dermed indgår udgifterne sammen med mange andre i den udgiftsramme, som byrådets flertal har givet det enkelte udvalg. Ifølge beslutningsprotokollen for byrådets møde d. 19. december 2001 er bevillingsniveauet med virkning fra 1. januar 2002 lagt på økonomiudvalget og de stående udvalg.

Angående "driftsbevillinger" har De nævnt (helt korrekt), at "resultat af ordinær driftsvirksomhed" ifølge kommunens årsregnskab bliver på 2.439.761 kr., og at "godkendte tillægsbevillinger iflg. Budgetkontrollen pr. 30/9 2002" udgør 16.534.000 kr. Det fremgår imidlertid af "Specifikationer og bemærkninger til Vordingborg Kommunes beretning og regnskab 2002" (s. 15), at udgangspunktet for beregningen ikke er 31.500.000 kr., men 28.389.300 kr. ("opr. Budget; rev. Marts 02"). Den af Dem anførte "afvigelse = merforbrug" på 12.528.000 kr. skal således reduceres med 3.111.000 kr.

Revisionen har oplyst, at byrådet på en for den tilfredsstillende måde har givet bemærkninger/efterbevilling hertil.

På denne baggrund skal tilsynsrådet udtale, at rådet ikke har indvendinger mod Vordingborg Kommunes budget- og regnskabsprocedure. Efter rådets opfattelse vil Deres spørgsmål formentlig kunne besvares på en for Dem mere tilfredsstillende måde efter 1. januar 2004, når et mindretal af byrådets medlemmer kan anmode om revisionens tilstedeværelse ved byrådets drøftelse af revisionens beretninger, jfr. § 42 c, stk. 1, i loven om kommunernes styrelse."

Som meddelt Dem i brev af 4. februar 2004 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet indhentet en udtalelse i sagen fra statsamtmanden for Vestsjællands Amt, idet tilsynet med kommunerne fra 1. januar 2004 varetages af fem statsamtmænd. Det er således statsamtmanden for Vestsjællands Amt, der fører tilsyn med Vordingborg Kommune, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

I brev af 21. april 2004 meddelte Indenrigs- og Sundhedsministeriet Dem, at statsamtmanden i brev af 24. februar 2004 havde meddelt, at det kommunale tilsyn kunne henholde sig til udtalelsen af 19. december 2003 fra Tilsynsrådet for Storstrøms Amt. Ministeriet meddelte Dem samtidig, at på grund af et stort antal sager i ministeriet ville der gå nogen tid, før ministeriet kunne afslutte behandlingen af Deres klage.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har endvidere i brev af 25. april 2006 meddelt Dem, at ministeriet forventede at kunne afslutte behandlingen af sagen inden for 1 – 2 måneder.

#### **Indenrigs- og Sundhedsministeriets udtalelse:**

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ikke i almindelighed er klageinstans over for de tidligere tilsynsråd eller de fem statsamtmænd, herunder statsamtmanden for Vestsjællands Amt, men ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsamtmanden har udtalt sig om, op til behandling, hvis ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis statsamtmanden har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling, jf. § 53, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 968 af 2. december 2003).

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal endvidere gøre opmærksom på, at det almindelige kommunale tilsyn er et retligt tilsyn. Statsamtmanden fører således tilsyn med, at kommuner og amtskommuner overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning.

Statsamtmanden kan ikke tage stilling til, om kommunernes dispositioner er rimelige eller hensigtsmæssige, eller til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. Statsamtmanden kan endvidere ikke tage stilling til, hvorvidt kommunerne overholder principper for god forvaltnings-skik. Statsamtmanden fører endvidere ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage eller har taget stilling til den pågældende sag. Der henvises til § 48 i lov om kommunernes styrelse.

Det skal endvidere oplyses, at det kommunale tilsyn ikke omfatter den kommunale revision, herunder revisionens virksomhed eller de udtalelser revisionen afgiver. Tilsynet

kan således ikke tage stilling til spørgsmål om revisionen overholder lovgivningen eller god offentlig revisionsskik.

§ 38, stk. 2, 3. pkt., § 40, stk. 1 og 2, § 42, stk. 1 – 3, § 45, stk. 1 og 2, § 46, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse er – og var i 2002-2003 – affattet som følger:

§ 38. ....

Stk. 2. .... Indenrigs- og sundhedsministeren fastsætter nærmere regler om specifikationen af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

.....

§ 40. Årsbudgettet afgiver i den form, hvori det endeligt er vedtaget af kommunalbestyrelsen, 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.

Stk. 2. Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen. Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt. Endvidere kan .....

.....

§ 42. Enhver kommune skal have en sagkyndig revision, der skal godkendes af tilsynsmyndigheden. Kommunalbestyrelsens afskedigelse af revisionen kræver tilsynsmyndighedens samtykke.

Stk. 2. Revisionen skal omfatte alle under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, 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. Endvidere vurderes det, om udførelsen af kommunalbestyrelsens og udvalgenes beslutninger og den øvrige forvaltning af kommunens anliggender er varetaget på en økonomisk hensigtsmæssig måde.

Stk. 3. Det påhviler 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.

.....

§ 45. Kommunens årsregnskab aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen inden en af indenrigsministeren fastsat frist. Regnskabet 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.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen afgiver regnskabet til revisionen. 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 og regnskabs godkendelse.

.....



§ 46. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskab, om revision og om afgørelse af bemærkninger."

I medfør af styrelseslovens § 38, stk. 2, 3. pkt., og § 46, stk. 1, har Indenrigs- og Sundhedsministeriet udstedt bekendtgørelse nr. 1037 af 16. december 1999 om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision mv., der gjaldt til og med kommunernes regnskab for 2002.

§ 1, stk. 1 og 2, og § 4, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1037 havde følgende ordlyd:

§ 1. I "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner" fastsætter Indenrigs- og Sundhedsministeriet forskrifter vedrørende formen for kommunerne årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab, samt regler om specifikation af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved dettes endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling.

Stk.2. Ændringer eller tilføjelser til "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner" træder i kraft ugedagen efter udsendelse fra ministeriet, medmindre andet fastsættes i det udsendte materiale.

§ 4. ....

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

Efter en gennemgang af sagen finder Indenrigs- og Sundhedsministeriet anledning til at tage stilling til følgende spørgsmål:

**1. Må de i Deres brev af 20. oktober 2003 omhandlede udgifter anses for driftsudgifter eller anlægsudgifter?**

I "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 2.2., side 1 – 3, er der givet en vejledning om, hvilke forhold der må indgå i overvejelserne angående sondringen mellem driftsudgifter og anlægsudgifter. Det fremgår, at det dog ikke er muligt at give en udtømmende beskrivelse af de forhold, der må indgå i overvejelserne omkring sondringen mellem drifts- og anlægsudgifter. Dette vil i vidt omfang bero på den konkrete situation.

Som mere generelle forhold, der må indgå i overvejelserne om sondringen, peges der i budget- og regnskabssystemet bl.a. på, at nybyggeri af større omfang samt vedligeholdelses- og ombygningsarbejder, der indebærer væsentlige ændringer i bestående bygninger eller anlæg og/eller væsentlige ændringer i formålet med eller brugen af bygningen eller anlægget, bør konteres under anlæg.

Vejledende for, om en udgift til vedligeholdelses- og ombygningsarbejder bør henføres under drift eller under anlæg, er dels om arbejdet indebærer væsentlige ændringer i bestående bygninger eller anlæg, dels om formålet med eller brugen af bygningen mv. ændres væsentligt. Er dette tilfældet, bør udgiften konteres under anlæg.

Udgifter til anskaffelser af materiel, inventar mv. bør som hovedregel henføres under drift, medmindre anskaffelsen medfører en væsentlig forskydning af institutionens driftsudgiftsniveau, eller anskaffelsen sker i forbindelse med nybyggeri.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet finder på denne baggrund, at de i Deres brev af 20. oktober 2003 omhandlede udgifter må anses for driftsudgifter (dranst 1), som også anført af Vordingborg Kommune i brev af 20. november 2003 og af tilsynsrådet i rådets udtalelse af 19. december 2003. Afholdelsen af de pågældende udgifter må derfor vurderes i overensstemmelse med reglerne om driftsudgifter, jf. nedenfor.

## **2. Kan de omhandlede udgifter anses for omfattet af den kommunale styrelseslovs § 40, stk. 2, 3. pkt. (kalkulatoriske udgifter)?**

Af styrelseslovens § 40, stk. 2, 3. pkt., fremgår, at foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, om fornødent kan iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt.

Bestemmelsen indebærer, at lovbundne foranstaltninger, f. eks. en ved lov eller ved bekendtgørelse udstedt i medfør af en lov iværksat takstændring vedrørende en ydelse, borgeren har retskrav på at få tildelt, om nødvendigt kan iværksættes uden forudgående bevilling. Der henvises lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), side 236.

Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kan de i Deres brev af 20. oktober 2003 omhandlede udgifter efter de foreliggende oplysninger ikke anses for at være kalkulatoriske udgifter, idet udgifterne ikke ses at være af en sådan art, at kommunen har haft pligt efter lovgivningen til at afholde dem.

De pågældende udgifter må således efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse anses for omfattet af reglen i styrelseslovens § 40, stk. 1, hvorefter de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen her taget stilling, afgiver den bindende regel for årets kommunale forvaltning, jf. nedenfor.

## **3. Kan de omhandlede driftsudgifter afholdes inden for økonomiudvalgets samlede bevillingsramme?**

Af styrelseslovens § 40, stk. 2, 2. pkt., fremgår, 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. Ved en bevilling forstås en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen til at afholde udgifter eller oppebære indtægter inden for de fastsatte økonomiske rammer og i overensstemmelse med de vilkår, hvorunder bevillingen er givet, jf. "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 6.0., side 1 - 2.

Det fremgår endvidere, at dette ikke betyder, at alle udgifts- eller indtægtsmæssige dispositioner skal forelægges for kommunalbestyrelsen. Bestemmelsen er således ikke

til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse anvender et bevillingsniveau, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse og overholdelse til de stående udvalg. Det vil som regel være økonomiudvalget og de stående udvalg, som ved kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse bemyndiges til at afholde udgifter og oppebære indtægter. De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen har taget bevillingsmæssig stilling, afgiver den bindende regel for næste års kommunale forvaltning.

Begrebet bevillingsniveau knytter sig således til detaljeringsgraden af den styring, som budgettets opdeling i bevillinger er udtryk for, jf. "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 6.2., side 1. Gennem valg af bevillingsniveau fastlægger kommunalbestyrelsen rækkevidden af den dispositionsfrihed, som er overladt bevillingshaveren i forvaltningen af det pågældende område på kommunalbestyrelsens vegne. Bevillingsniveauet vil være af betydning for bevillingshaverens mulighed for i løbet af budgetåret at foretage omplaceringer af budgetbeløb. Der kan f. eks. være tale om omplacering mellem funktioner, omkostningssted, grupperinger eller arter.

Bevillingshaverens dispositionsfrihed vil yderligere være bestemt af, hvilke betingelser og forbehold, der måtte være anført i budgetbemærkningerne eller i kommunens kasse- og regnskabsregulativ.

Det fremgår af Vordingborg Kommunes brev af 20. november 2003, at bevillingsniveauet i Vordingborg Kommune er på udvalgsniveau, jf. beslutning i byrådet den 19. december 2001.

Det fremgår endvidere af s. 121 i regnskab 2002 for Vordingborg Kommune, at økonomiudvalgets driftsbevilling bl.a. omfatter kontoområde 06.45. Administrativ organisation. Herunder henhører funktionerne 6.50 Administrationsbygninger og 6.51 Sekretariat og forvaltninger. Det er i afsnit 4.6, side 3-5, i Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner anført, hvilke udgifter og indtægter, der kan afholdes under disse funktioner. Det fremgår heraf bl.a., at udgifter til telefon kan konteres på den autoriserede funktion 6.51, som er omfattet af økonomiudvalgets bevillingsramme.

Det fremgår yderligere af bevillingsoversigten for Vordingborg Kommune for 2002, at der under økonomiudvalgets område og de anførte funktioner er opført budgetbeløb vedrørende såvel vedligeholdelse af rådhus (konto 650002 Rådhuset) som vedrørende indkøb af kontormaskiner (konto 651001 Fælles funktioner). Kørselskontor ses ligeledes opført på kontoplanen under økonomiudvalgets driftsområde (konto 651001 Fælles funktioner).

De driftsudgifter, der er nævnt i Deres brev af 20. oktober 2003, er således omfattet af den dispositionsfrihed, som kommunalbestyrelsen har tillagt økonomiudvalget til at foretage omplaceringer inden for den samlede bevillingsramme, som er givet for økonomiudvalgets område. De pågældende udgifter har således efter Indenrigs- og Sundhedsministeriets opfattelse kunnet afholdes inden for den samlede bevillingsramme, som økonomiudvalget har fået tildelt i forbindelse med kommunalbestyrelsens vedtagelse af Vordingborg Kommunes budget for 2002.

#### **4. Er der afgivet tilstrækkelige bemærkninger til regnskabet for 2002?**

Det er i den kommunale styrelseslovs § 45, stk. 1, fastsat, at kommunens regnskab i fornødent omfang skal være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb. I henhold til § 46, stk. 1, er indenrigs- og sundhedsministeren bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om formen for regnskabet.

Af "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 7.2., side 1, jf. side 4, fremgår, at regnskabet skal indeholde en regnskabsoversigt, der som minimum skal være specificeret på de poster, hvortil der er meddelt bevilling ved budgettets vedtagelse og efterfølgende tillægsbevillinger. Desuden skal regnskabet i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb. Ud over det anførte er der ikke fastsat bestemte formkrav til den enkelte kommunes opstilling af regnskabsoversigten.

Det fremgår endvidere af budget- og regnskabssystemet, at det næppe er muligt generelt at fastlægge, hvad "et fornødent omfang" er, eller hvornår afvigelser må anses for "væsentlige". Dette må bero på en konkret vurdering i de enkelte tilfælde og i øvrigt afklares gennem samspillet mellem kommunalbestyrelsen og den kommunale revision omkring behandlingen og revisionen af regnskabet.

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

Det fremgår af sammendraget i Vordingborg Kommunes regnskab for 2002, at de samlede driftsudgifter på økonomiudvalgets område i henhold til regnskab 2002 udgjorde 79.300.460 kr., mens bevillingsrammen ifølge budget 2002 inkl. budgetrevisionen i marts 2002 udgjorde 77.030.000 kr.. Dette svarer til et samlet merforbrug på økonomiudvalgets område på ca. 3 %.

Da der ikke i styrelsesloven eller i de retsregler, der er udstedt med hjemmel heri, er specifikke krav til, under hvilke betingelser regnskabsbemærkninger skal afgives, finder ministeriet ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de bemærkninger, der er afgivet i forbindelse med Vordingborg Kommunes regnskab for 2002, ikke kan anses for at opfylde de krav til regnskabsbemærkninger, der er fastsat i "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".

#### **5. Er der sket en efterfølgende godkendelse af afvigelser mellem budgettet og regnskabet for 2002, og hvornår er den efterfølgende godkendelse sket?**

Vordingborg Kommune anfører i brevet af 20. november 2003 til Tilsynsrådet for Storstrøms Amt, at der sker en stillingtagen til bevillingsoverskridelser i forbindelse med, at regnskabet afgives til revisionen. Dette begrundes med, at regnskabet i fornødent omfang er ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb, jf. den kommunale styrelseslovs § 45, stk. 1. Kommunen antager derfor, at kommunalbestyrelsen er bekendt med bevillingsafvigelse ved

afgivelsen af regnskabet til revisionen. Kommunen henviser i øvrigt til, at kommunens revision bekræfter dette, og at det er almindelig praksis i landets kommuner.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet skal i den anledning bemærke, at når økonomiudvalget har aflagt kommunens regnskab med bemærkninger til kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 45, stk. 1, overtager kommunalbestyrelsen den videre behandling af årsregnskabet, herunder påkendelsen af bemærkningerne og afgivelse af regnskabet til revisionen.

Tillægsbevillinger til driftsbevillinger kan ikke gives efter udløbet af et regnskabsår, dvs. efter den 31. december. Der kan derfor ikke behandles tillægsbevillingsforslag på det møde, hvor kommunalbestyrelsen behandler overgivelsen af årsregnskabet til revisionen, eller på andre møder efter budgetårets udløb.

Da kommunalbestyrelsens beslutning om at afgive regnskabet til revisionen skal træffes i et møde, jf. styrelseslovens § 45, stk. 2, har alle kommunalbestyrelsesmedlemmer mulighed for at gøre sig bekendt med årsregnskabet og de bemærkninger, der ledsager regnskabet.

Kommunalbestyrelsens afgivelse af regnskabet til revisionen indebærer en stillingtagen til, at regnskabet med bilag foreligger i den foreskrevne form, således at regnskabet kan undergives revision. Derimod skal kommunalbestyrelsen ikke træffe beslutning om godkendelse af regnskabet, inden det afgives til revisionen.

Medlemmerne vil imidlertid på det pågældende møde have mulighed for at stille forslag i kommunalbestyrelsen om, at der f. eks. skal gives revisionen særlige instrukser i forbindelse med revisionen af regnskabet, f. eks. en anmodning til revisionen om at foretage en nærmere undersøgelse af bestemte områder. Medlemmerne vil endvidere kunne stille forslag om supplerende bemærkninger eller om ændring af de ledsagende bemærkninger. Endelig vil medlemmerne kunne stille forslag om f. eks. ændring af kommunens regnskabsprocedurer med henblik på fremtidig sikring af bevillingers overholdelse. Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), side 291.

Efter at revisionen har revideret og afgivet bemærkninger til regnskabet og disse har været forelagt økonomiudvalget – og evt. vedkommende forvaltning – til besvarelse, træffer kommunalbestyrelsen i et møde afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger og regnskabets godkendelse, jf. styrelseslovens § 45, stk. 2. Hensigten med denne bestemmelse er, at den samlede kommunalbestyrelse tager stilling til revisionens bemærkninger. Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer (2004), side 294.

Kommunalbestyrelsens medlemmer har på det møde, hvor regnskabet godkendes, mulighed for at stille forslag i kommunalbestyrelsen om iværksættelse af eventuelle konkrete foranstaltninger til sikring af fremtidig overholdelse af bevillinger, forslag til ændrede regnskabsprocedurer eller andre forhold vedrørende regnskabsaflægning.

Medlemmerne har endvidere mulighed for på mødet at stille forslag om andre konkrete reaktioner i anledning af afvigelserne mellem budgettets bevillinger og regnskabet.

Hvis kommunalbestyrelsen ikke på mødet, hvor regnskabet godkendes, træffer beslutning om iværksættelse af særlige foranstaltninger vedrørende afvigelserne mellem bevillinger og regnskab, må godkendelsen af de konkrete afvigelser mellem bevillin-

gerne i henhold til budgettet samt eventuelle tillægsbevillinger og regnskabstallene anses for indeholdt i kommunalbestyrelsens godkendelse af regnskabet.

Ifølge udskriften af beslutningsprotokollen fra byrådsmødet den 17. september 2003, hvor Vordingborg Kommunes regnskab for 2002 blev godkendt, har kommunalbestyrelsen ikke truffet særlige beslutninger angående afvigelser mellem bevillinger og regnskab. Efter Indenrigs- og Sundhedsministeriet opfattelse har byrådet således på mødet godkendt afvigelseerne.

Det bemærkes, at efter den nugældende bestemmelse i styrelseslovens § 42 c (som er indsat ved lov nr. 383 af 28. maj 2003), har revisionen adgang til at forelægge revisionens beretninger mundtligt for kommunalbestyrelsen med henblik på at bibringe kommunalbestyrelsen indsigt i kommunens økonomi. Endvidere kan en fjerdedel af kommunalbestyrelsens medlemmer anmode om, at revisionen mundtligt forelægger beretningen for kommunalbestyrelsen. Ved afholdelse af et sådant møde, hvor der er mulighed for at stille spørgsmål til revisionen, og hvor revisionen kan redegøre for forekomsten af eventuelle problemer vedrørende budget- og regnskabsprocedurer, vil medlemmerne kunne få forbedrede muligheder for at træffe de fornødne beslutninger i forbindelse med regnskabets godkendelse.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet foretager herefter ikke videre i anledning af Deres henvendelse.

Ministeriet skal beklage den lange ekspeditionstid.

Kopi af dette brev er sendt til Vordingborg Kommune og til statsamtmanden for Vestsjællands Amt.

Med venlig hilsen

Jann Larsen  
Juridisk rådgiver

3. Not:

Hvilket herved meddeles. Der henvises til statsamtets j. nr. 2004-613/381.

4. Not:

Hvilket herved meddeles. Der henvises til kommunens j. nr. 2003026966.