

# INDENRIGSMINISTERIET

---

Aalborg Kommune  
Magistratens 1. afdeling  
Administrationscentret  
Boulevarden 13  
Postbox 462  
9100 Aalborg

Dato 21. november 1990  
Kontor Økonomisk afdeling  
Sag nr. 1990/1563/1626-2  
Sagsbeh. M:/js

I skrivelse af 30. august 1990 (j.nr. 82.00K03) har Aalborg Kommune rettet henvendelse til Indenrigsministeriet for at få afklaret hvilke begrænsninger eller betingelser, der er for en kommunes muligheder for overførsel af midler mellem budgetår. Baggrunden for henvendelsen er Tilsynsrådet for Nordjyllands Amts udtalelser i skrivelser af 26. februar og 14. maj 1990 vedrørende en bevillingssag om Aalborghallen. Aalborg Kommune finder ikke, at tilsynsrådets udtalelse af kritik og henstillinger er berettiget, og kommunen har derfor samtidig forelagt denne sag for ministeriet.

Endelig har kommunen forespurgt om Indenrigsministeriet agter at ændre på formuleringerne i Indenrigsministeriets skrivelse af 23. august 1989 med forhåndsorientering om ændrede bevillingsregler m.v. med virkning fra budgettet for 1990.

Det fremgår af sagen, at der i Aalborg Kommunes budget for 1989 var afsat 15.551.000 kr. til dækning af Aalborghallens driftsudgifter, og at der var budgetteret med indtægter på 9.027.000 kr. og tilskud fra kommunen på 6.524.000 kr. De omhandlede beløb var efter det oplyste afgivet således, at Aalborghallen havde fuld dispositionsfrihed til at anvende midlerne til hallens drift.

I forbindelse med afgivelse af en regnskabsrapport til kommunen den 31. oktober 1989 blev det af Aalborghallen oplyst, at det var tvivlsomt, om hallens budget kunne overholdes. Der blev på denne baggrund i overensstemmelse med den sædvanlige forretningsgang ansøgt om en tillægsbevilling for 1989 på i alt 1.128.000 kr., fordelt med 628.000 kr. til merudgifter og 500.000 kr. til mindreindtægter.

Den ansøgte tillægsbevilling for 1989 blev meddelt på byrådets møde den 11. december 1989. Samtidig blev Aalborghallens bevilling i budgettet for 1990 nedsat med et tilsvarende beløb. De meddelte tillægsbevillinger indebar således en overførsel af bevillingsbeløb fra 1990 til 1989.

Aalborg Kommune har i denne forbindelse henvist til et af magistraten udarbejdet cirkulære nr. 184, hvoraf det fremgår, at der under visse forudsætninger kan "lånes" af næste års budget. Ifølge cirkulæret kan der overføres midler mellem årene for så vidt angår alle styrbare driftskonti, bortset fra lønkonti. Ansøgninger om overførsel skal ifølge cirkulæret fremsendes til det sidste byrådsmøde i året.

Med hensyn til tidspunktet for tillægsbevillingens meddelelse har kommunen i øvrigt henvist til, at Aalborghallen ret hurtigt fik en politisk tilkendegivelse om, at de ansøgte midler ville blive fremskaffet, hvorfor hallen fortsatte med uændrede aktiviteter.

Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt har i skrivelser af 26. februar 1990 og 14. maj 1990 kritiseret de bevillingsmæssige forhold vedrørende Aalborghallen. Tilsynsrådet har i den forbindelse anført, at såfremt byrådet havde nægtet at meddele den ansøgte tillægsbevilling på det sene tidspunkt af året, ville det være ensbetydende med en overskridelse af Aalborghallens budget med et ikke ubetydeligt beløb. Desuden er magistratens cirkulære nr. 184 efter tilsynsrådets opfattelse ikke i overensstemmelse med styrelsesloven og det i Indenrigsministeriets skrivelse af 23. august 1989 anførte. Byrådet kan efter tilsynsrådets opfattelse ikke give administrationen en så generel adgang til f.eks. at "låne" af næste års bevilling, som cirkulæret angiver, uden i hvert enkelt

tilfælde at have hjemlet en sådan adgang i budgetbemærkningerne.

I denne anledning skal Indenrigsministeriet udtale følgende.

I henhold til § 40, stk. 2, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse er bevillingsmyndigheden hos kommunalbestyrelsen. Denne myndighed kan ikke delegeres. Ifølge § 40, stk. 1, 2. pkt., afgiver de poster, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettet har taget bevillingsmæssig stilling, den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. Endelig fremgår det af § 40, stk. 2, 2. pkt., at indtægter eller udgifter, der ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, ikke må iværksættes før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne tillægsbevilling.

Efter § 40, stk. 2, 3. pkt., kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforordning, dog om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling. En bevilling må da indhentes snarest muligt. Endvidere er det almindelig antaget, at der kan forekomme undtagelser fra kravet om forudgående bevilling på områder, hvor der er tale om kalkulatoriske beløb. Med kalkulatoriske beløb forstås udgifter eller indtægter, som det ikke er muligt at angive nøjagtigt, idet de kan afhænge af mere eller mindre uvisse fremtidige begivenheder - f.eks. antallet af ansøgninger om ydelser, som kommunen har pligt til at yde efter lovgivningen. Det skal dog tydeligt fremgå af budgettet, at der er tale om et sådant beløb. Bortset fra de nævnte undtagelsestilfælde skal der altid foreligge en forudgående bevilling fra kommunalbestyrelsen til afholdelse af udgifter eller indtægter.

På baggrund af de anførte bestemmelser i den kommunale styrelseslov kan det fastslås, at de af kommunalbestyrelsen afgivne bevillinger er ét-årige og bortfalder ved regnskabsårets slutning, samt at eventuelle tillægsbevillinger skal gives forudgående. Der er således ikke hjemmel til at foretage overførsel af bevillinger mellem budgetår. En sådan overførsel

forudsætter kommunalbestyrelsens tilslutning ved meddelelse af de fornødne tillægsbevillinger.

Spørgsmålet om en eventuel indførelse af en adgang til at overføre bevillinger mellem budgetår er overvejet i betænkning nr. 1172/ 1989 om modernisering og forenkling af det kommunale bevillingssystem m.v. Konklusionen i betænkningen var, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at indføre formelle regler om overførselsadgang i den kommunale styrelseslov. Dette blev ligeledes resultatet af Indenrigsministeriets overvejelser på grundlag af betænkningen, hvilket meddeltes kommuner og amtskommuner i ministeriets skrivelse af 23. august 1989.

I skrivelsen peges i stedet på to alternative modeller, som kommunalbestyrelsen kan benytte, såfremt den ønsker at etablere en "uformel" mulighed for overførsel mellem budgetårene:

"En model går ud på, at kommunalbestyrelsen i bemærkningerne til en given bevilling tilkendegiver, at man vil være indstillet på at genbevilde eventuelle uforbrugte beløb i det følgende år i form af en forhøjelse af den ordinære bevilling. Der kan eventuelt føjes restriktioner på en sådan tilkendegivelse om genbevilling - f.eks. kan overførselsadgangen begrænses til en bestemt procentdel af bevillingen og/eller gøres betinget af, at det opsparede beløb anvendes til en bestemt større anskaffelse.

På helt tilsvarende måde kan der gennemføres en uformel adgang til at "låne" af næste års budget. Kommunalbestyrelsen tilkendegiver da i budgetbemærkningerne, at ansøgninger om tillægsbevillinger - eventuelt op til en bestemt beløbsramme - vil blive imødekommet mod en tilsvarende nedsættelse af bevillingen for det følgende år.

Anvendes denne model for overførselsadgang må der forelægges en tillægsbevillingssag for den samlede kommunalbestyrelse, i tilfælde hvor en bevilingshaver ønsker at udnytte overførselsadgangen. Det vil dog ofte være muligt at samle disse sager til samlet behandling i kommunalbestyrelsen.

Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at undgå denne enkelt-sagsbehandling, kan den anvende en anden model for

overførselsadgang, som bygger på, at opsparingsordningerne administreres af udvalgene:

En forudsætning for denne model er, at kommunalbestyrelsen giver meget brede rammebevillinger - f.eks. én samlet bevilling til udvalget eller en bevilling, der omfatter et større antal institutioner. Udvalget fordeler herefter dispositionsrammer til institutionerne, og det er udvalget, der tager stilling til anmodninger fra institutioner om enten overførsel af rammebeløb, lån eller forbrug af tidligere overførte beløb. Når udvalget behandler disse anmodninger, må det ske under hensyntagen til, at opsparing og merforbrug skal opveje hinanden, således at udvalgets samlede bevilling for det pågældende år overholdes."

Indenrigsministeriet skal på den givne foranledning præcisere, at de i skrivelsen omtalte modeller ikke indeholder en fravigelse af styrelseslovens bestemmelser om forudgående bevillinger. Tilkendegivelser i budgetbemærkninger eller i kommunale forskrifter og lignende om overførselsadgang mellem budgetårene ændrer således ikke ved kravet om, at der forinden afholdelse af udgifter eller indtægter ud over det bevilgede beløb skal indhentes en tillægsbevilling fra kommunalbestyrelsen. Sådanne tilkendegivelser har med andre ord ingen selvstændig bevillingsmæssig betydning, men er alene udtryk for kommunalbestyrelsens forhåndsindstilling til en senere forelagt konkret tillægsbevillingsansøgning om overførsel af bevillingsbeløb på det pågældende område.

Der er i Indenrigsministeriets skrivelse af 23. august 1989 peget på muligheden for at forenkle bevillingsproceduren ved at samle sådanne tillægsbevillingsager til en samlet behandling i kommunalbestyrelsen. Det skal dog præciseres, at såfremt kommunalbestyrelsen ønsker at henlægge denne behandling til et sent tidspunkt på året - eventuelt det sidste kommunalbestyrelsesmøde i året - vil behandlingen alene kunne omfatte sager vedrørende overførsel af bevillingsbeløb til det kommende budgetår. Sager vedrørende "lån" af det kommende budgetårs bevilling må derimod behandles i kommunalbestyrelsen, forinden der kan disponeres over de omhandlede beløb.

Indenrigsministeriet kan således tilslutte sig den af tilsynsrådet udtalte kritik af den konkrete udformning af Magistratens cirkulære nr. 184, idet Indenrigsministeriet i overensstemmelse med det ovenfor anførte er enig i, at det ikke vil være foreneligt med styrelselovens § 40, at der af administrationen afholdes større ikke-bevilgede beløb i løbet af året i forventning om efterfølgende bevilling i det sidste kommunalbestyrelsesmøde i året mod tilsvarende besparelser det følgende år.

Det tilføjes, at dette gælder, uanset om det eventuelt måtte være tilkendegivet i budgetbemærkningerne, at der inden for en beløbsramme kan forventes imødekommet en tillægsbevillingsansøgning om "lån" af det kommende års budget.

I den samtidig forelagte sag ansøgte Aalborghallen den 31. oktober 1989 om en tillægsbevilling. Tillægsbevillingen blev dog først meddelt på byrådsmødet den 11. december 1989. For så vidt angår den mellemliggende periode har kommunen henvist til, at Aalborghallen bl.a. på baggrund af et møde i budgetudvalget den 20. november 1989 fik politiske tillendegivelser om, at der ville blive tilvejebragt midler til, at hallen kunne fortsætte med en uændret aktivitet.

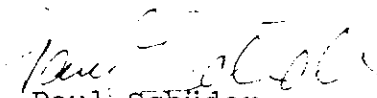
Det fremgår ikke af sagen, hvorvidt der på tidspunktet for vedtagelsen af tillægsbevillingen var tale om en overskridelse af den til Aalborghallen meddelte bevilling. Det bemærkes dog herved, at såfremt det må anses for overvejende sandsynligt, at en manglende meddelelse af tillægsbevilling vil medføre, at den eksisterende bevilling vil blive overskredet, må dette efter Indenrigsministeriets opfattelse si-destilles med en overskridelse. Det gælder, uanset om der måtte foreligge politiske tilkendegivelser om, at der vil blive meddelt den fornødne bevilling.

Indenrigsministeriet har ikke i de i sagen foreliggende oplysninger fundet tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at den eksisterende bevilling ville være blevet overskredet, hvis byrådet ikke i sit møde den 11. december 1989 havde meddelt den ansøgte bevilling til Aalborghallen.

Det tilføjes, at Indenrigsministeriet foranlediget af den forelagte sag vil indarbejde de ovennævnte præciseringer

vedrørende anvendelse af tilkendegivelser i budgetbemærkningerne om overførsel af bevillinger mellem budgetår ved en senere revision af "Budget- og Regnskabssystem for kommuner og amtskommuner".

Med venlig hilsen



Paul Schüder